



Gemeente Utrecht

Human Rights in Utrecht

How does Utrecht give effect to international Human Rights Treaties?

An urban quest for social justice.

Cover photo: Willem Mes

Table of Contents

Abbreviations	4
Introduction	5
Executive Summary	7
Anti-discrimination Policy – Homosexual Emancipation Policy	9
Poverty Reduction – U Pass	13
Immigrant Policy – Shelter for Asylum Seekers	17
Inviolability of the Person – Domestic Violence	23
Social Care – Shelter for the Homeless	28
Human Trafficking – Prostitution Policy	32
Public Order – Camera Policy (Privacy)	42
Social Corporate Responsibility – Fair Trade	46
Human Rights Education – Peaceful School	50
Health Care – Elderly Policy	55
Sources	

Abbreviations

ESC	European Social Charter
ECHR	European Convention on Human Rights
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
CAT	Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
CERD	Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination
UN Disabilities Treaty	Convention on the Rights of Persons with Disabilities
UN Refugee Treaty	Convention Relating to the Status of Refugees
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women
CRC	Convention on the Rights of the Child
UDHR	Universal Declaration of Human Rights

Introduction

The study "Human Rights in Utrecht" lies before you. The reason for carrying out this study was the European Union's Fundamental Rights Agency's (FRA) international cooperation project 'Joined-up Governance'. The FRA approached six countries and asked a ministry and a municipality in each to study how human rights can strengthen local policy. The project aims to provide insight into which role the national and local governments play in using human rights in local policy and how this is coordinated between these levels of government. This study focuses on the manner in which municipal policy contributes to the protection of the human rights that are part of international treaties. The goal of this study is to make an inventory of the ways in which the municipality's policy gives effect to international human rights treaties. The study is a first investigation into the intersection between human rights and municipal policy and, as such, will indicate which areas deserve further attention.

Human rights are individual rights that can be invoked against the government (and thus also against the municipality). Governments are dealing with increasing positive obligations to promote, protect and fulfil the rights set down in treaties. For the municipality of Utrecht this means that the municipality must realise an active policy in the area of human rights. This also fits well within the municipality's 2010-2014 programme, in which the municipal board indicated its dedication to a social and just Utrecht. Moreover, Utrecht's attention to human rights policy connects well with the celebration of the 300 year existence of the Peace of Utrecht that will take place in 2013, the presence of the Netherlands Institute for Human Rights (Studie- en informatiecentrum mensenrechten, SIM) in the city and the provisional residence of the National Institute for Human Rights (College voor de rechten van de mens) in Utrecht. Interest for the protection of human rights at a local level has been strongly increasing in different European organisations. The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe and the Committee of the Regions of the European Union are working on memoranda to raise awareness of and strengthen the role of municipalities in this regard.

In order to find an answer to the central question this study addresses, this study focuses on ten different policy areas of the municipality of Utrecht. These are areas that can be seen as directly related to human rights treaties. Within these ten policy areas, this report will attend to one specific case study so as to ensure the concrete and accessible nature of the information presented in this study. There are naturally other areas that are worthy of such investigation; however, this study's aim is to make an initial framework and inventory and will thus only focus on these ten.

Policy Areas	Case study
1. Anti-discrimination	Homosexual Emancipation Policy
2. Poverty Reduction	U-Pass
3. Immigrant Policy	Shelter for Asylum Seekers
4. Inviolability of the Person	Domestic Violence
5. Social Care	Shelter for the Homeless
6. Human Trafficking	Prostitution Policy
7. Public Order	Camera Policy (Privacy)
8. Social Corporate Responsibility	Fair Trade
9. Human Rights Education	Peaceful School
10. Health Care	Elderly Policy

In order to map the relation between the municipality of Utrecht's current policy and the international human rights standards, this study will compare the ten policy areas to a number of important international human rights treaties. Some treaties protect human rights that are relevant for nearly everyone, such as the International Covenant on Civil and Political Rights. Other treaties focus on protection of specific groups, such as children or refugees. There are also general rights that are elaborated on for specific groups. An example of this is the prohibition of discrimination on the basis of ethnicity. Conversely, there are also more specific rights that are often elaborated on for different groups, such as specific rights to health in relation to violence against women and genital mutilation. Human rights treaties that contain provisions which bind every individual and which create direct rights and obligations for citizens have direct effect in the Dutch legal order, according to Article 93 of the Constitution of the Netherlands. According to Article 94 of the Constitution, national legal provisions (including the Constitution itself) must be held inapplicable if they conflict with a treaty provision that binds every individual.

This study will focus on 12 important human rights treaties that have been adopted under the auspices of the United Nations, the Council of Europe or the European Union (EU):

- The Universal Declaration of Human Rights of 1948 (UDHR)
- International Covenant on Civil and Political Rights of 1966 (ICCPR)
- International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights of 1966 (ICESCR)
- Convention Relating to the Status of Refugees of 1951 (UN Refugee Treaty)
- Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination of 1965 (CERD)
- Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women of 1979 (CEDAW)
- Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment of 1984 (CAT)
- Convention on the Rights of the Child 1989 (CRC)
- Convention on the Rights of Persons with Disabilities of 2006 (UN Disabilities Treaty)
- European Convention on Human Rights of 1950 (ECHR)
- European Social Charter of 1961 (ESC)
- Charter of Fundamental Rights of the European Union of 2000
- Treaty of Lisbon of 2007 (Treaty on the Functioning of the European Union)

The non-binding Universal Declaration of Human Rights is included in this list because it is used as a source of inspiration for many of the binding international treaties and national constitutions. The International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) flow from the Declaration. Many see the Declaration as binding international customary law. The UN Treaty on the Rights of Persons with Disabilities has at the moment of this report not yet been ratified by the Netherlands, but preparatory measures are being taken in that regard. Moreover, this treaty has been signed by the Netherlands and this act creates obligations for the Netherlands. It is important to note that the Constitution of the Netherlands, the General Equal Treatment Law (*Algemene wet gelijke behandeling*) and the Law Personal Data (*Wet persoonsgegevens*) are national provisions which are also important in regard to the matters dealt with in this study.

In addition to the human rights that can be found in treaties, there is also a large number of international norms that have been set down in consensus documents. In this case, no legally enforceable binding obligations are created, but we can speak of a declaration, a resolution, or another document in which norms and obligations are set out. Despite the fact that these obligations are less 'hard' (they are not legally enforceable) than those that are set out in treaties, States that have agreed to them are bound by the promises they made by taking part in the creation of such documents. Moreover, country commentaries by treaty bodies, general recommendations regarding the implementation of treaties, and individual complaint procedures are important in creating such 'softer' obligations. The Netherlands' implementation of human rights obligations is evaluated in other ways as well, for example by rulings from international tribunals and reports from international organisations. Although these consensus documents and evaluations are important for the determination of international human rights obligations and the implementation thereof, these will not be considered in this study because of restrictions of time and space.

We hope that this study contributes to the analysis of the current human rights policy and the formulation of new policy in conformity with the international agreements. The results of this study are subject to change and the study cannot give a complete picture of all the human rights themes that are relevant to the municipality; however, it is hoped that this study is able to make a first step toward further thought on these issues. We would like to thank Professor Jenny E. Goldschmidt and Professor Barbara Oomen of Utrecht University for reading and commenting on this document.

Executive Summary

Anti-discrimination Policy – Homosexual Emancipation Policy

Although most treaties do not specifically mention discrimination on the basis of sexual orientation, soft-law documents do recognise it as a base of discrimination. The municipality of Utrecht uses this interpretation in its homosexual emancipation policy. The municipality expresses that homosexual individuals enjoy equality under the law and it does not distinguish between groups on this ground. Moreover, Utrecht is undertaking action to prevent the discrimination of and offer protection to homosexual individuals. Nevertheless, the present policy is not yet sufficient. The municipality of Utrecht is using a variety of measures in an attempt to remedy this.

Poverty Reduction – U Pass

In regard to the U-Pass, the municipality acts in compliance with the treaty articles. The U-Pass is a(n additional) measure to prevent social exclusion and to improve the welfare of people. Children are central to this policy. The municipality of Utrecht gives the U-Pass to everyone who is entitled to it. However, it is difficult for the municipality to reach every person in Utrecht who is so entitled. The municipality of Utrecht is trying to remedy this with a variety of measures.

Immigrant Policy – Shelter Asylum Seekers

The municipality of Utrecht acts in accordance with the treaties by offering emergency shelter to asylum seekers in distressing circumstances who have exhausted all legal remedies to obtain a residence permit and to whom the central government does not offer shelter. However, it is not possible for the municipality of Utrecht to shelter all asylum seekers who have exhausted their legal remedies. Yet, the central government is not sufficiently complying with the obligations set down in human rights treaties and, thus, is insufficiently fulfilling its responsibility.

Inviolability of the Person – Domestic Violence

Utrecht's approach to domestic violence is generally in conformity with treaty obligations. Different legal measures have been taken to investigate perpetrators of domestic violence and protect victims. It is possible that support for children could be strengthened by having help services continue to monitor under-age victims after the end of a temporary restraining order.

Social Care – Shelter for the Homeless

The municipality of Utrecht complies with the treaty obligations to promote the right to housing and to prevent, reduce and eliminate homelessness. Additionally, the municipality works to improve the living conditions for the homeless, in accordance with treaty obligations. In this way, the municipality seems to be adhering to the obligations that flow from the treaties.

Human Trafficking – Prostitution Policy

The municipality of Utrecht has a broad packet of measures at its disposal that work as well as possible to combat human trafficking and forced labour. The municipality expresses that human trafficking is prohibited and takes, in conformity with treaty articles, diverse measures to prevent human trafficking or economic exploitation. The chain-approach between the municipality and different partners illustrates this. However, measures that combat human trafficking can also lead to a reduction of the choices and rights of the target group. Thus, it is important to ensure the proportionality of measures and to take into account these side-effects when taking measures against human trafficking.

Public Order – Camera Policy (Privacy)

Considering the goal that Utrecht's camera policy aims to achieve, it can be said that the use of cameras is in accordance with treaty obligations. Moreover, and in accordance with treaty obligations, people are protected from an interference with privacy that is too extreme. In specific cases, the camera policy has not worked as well in preventing criminal acts. This is the case for example in situations where there is (youth) nuisance and crimes where alcohol and drugs play a role.

Social Corporate Responsibility – Fair Trade

Social corporate responsibility is a high priority in the municipality of Utrecht. The municipality was named Fair Trade Town for a good reason. In accordance with treaty obligations, the municipality works

within the framework of international cooperation and aid to achieve free and fair trade between States and to prevent the exploitation of peoples.

Human Rights Education – Peaceful School

At first sight, the municipality of Utrecht seems to be doing relatively well in the area of human rights education. 70% of the schools in Utrecht use the Peaceful School programme.¹ The curriculum is focused on understanding, tolerance, friendship and safety at school. One of the problems with the content of good-citizenship education is that the emphasis is placed on social citizenship and less on human rights and rights of the child. The link to these rights still has to be made.

Health Care – Elderly Policy

In general, Utrecht's elderly policy complies with the most important treaty obligations. The municipality has an eye for the well being and standard of living of its elderly and is especially committed to preventive health care. The municipality aims to pay more attention to social isolation, groups that are at risk of missing out on care because of changes within the General Law on Special Health Care Costs (*Algemene wet bijzonder ziektekosten*), and culture-sensitive care. This is done with the goal of ensuring that Utrecht's elderly not only enjoy equal access to health care but also that they receive care that is attuned to individual needs and cultural backgrounds.

¹ Ricus Dullaert, 'Wordt een kind vreedzaam van een 'vreedzame school'? ['Does A Child Become Peaceful from A Peaceful School?'], in: *Trouw* (16 November 2010) pp. 22.

Anti-discrimination – Homosexual Emancipation Policy

Introduction

The municipality of Utrecht is working to combat discrimination in the city. The approach to anti-discrimination focuses on different aspects. The programme Diversity and Integration that ran until the spring of 2010 aimed to increase tolerance in Utrecht and combat discrimination. This programme was used to stimulate and support social organisations, to raise discrimination as an issue and to combat discrimination. Article 1 Office the Netherlands (*Art. 1 bureau Nederland*) is an organisation that anyone can appeal to when one feels discriminated against. This office is subsidised by the municipality of Utrecht. Campaigns that are organised within the framework of combating discrimination in Utrecht are the campaign to increase reporting of discrimination *Discriminatie? Ff melden!*, the public campaign from the *Panel Deurbeleid* (which combats the unjustified refusal of admittance to restaurants and bars) and the campaign *RU4REAL doe normaal op internet* which promotes a tolerant climate on the internet.

The special Agenda 22-group is active in the area of anti-discrimination on the basis of physical limitation and works to promote the idea that all people with and without a disability should be able to take part in society. The homosexual emancipation policy is active in the area of anti-discrimination on the basis of sexual orientation. The homosexual emancipation policy will serve as a case study in this report to show in which ways the municipality's approach to discrimination contributes to the enjoyment of human rights.²

Municipal Homosexual Emancipation Policy

The municipal homosexual emancipation policy is a policy that has existed for quite a few decades. The policy was given shape in the municipality of Utrecht for the first time in the 1970s. At the time, the essence of the policy was the emancipation of homosexual individuals. Currently, the policy is aimed more at teaching the society to accept homosexual individuals. The homosexual policy is formulated particularly to meet the needs of the city and not so much in terms of legal rules or legal frameworks. The homosexual emancipation policy serves especially as a signal and as prevention against the hardening of society.

Policies for promotion the emancipation of homosexual individuals exists at both the central government level and the municipal level. In 2008 the action plan Just Be Gay (*Gewoon homo zijn*) was released at the central government level. This was plan was to be valid until 2011. In the framework of this plan, and almost immediately after its release, the G4-cities (the four biggest cities in the Netherlands: Amsterdam, The Hague, Rotterdam and Utrecht) signed the Leaders' Agreement (*Koplopersovereenkomst*). Following this, the municipality of Utrecht formulated the action plan Just Be Gay in Utrecht (*Gewoon homo zijn in Utrecht*). This action plan will run until the end of 2011 and is being adjusted for the following years. The programme Diversity and Integration also paid attention to the emancipation of homosexual individuals. The programme aimed to provide information about homosexuality in the education and (health) care sectors, to combat violence and discrimination against homosexuals, and to improve the visibility of homosexuality in the city.

Leaders' Agreement

The Leaders' Agreement is meant to improve the social acceptance of homosexuality and to support homosexual individuals in "coming out of the closet." The agreement has three goals:

1. Make homosexuality an acceptable thing to talk about.
2. Make homosexual individuals feel safer at school, on the street and at work.
3. Combat discrimination, intimidation and violence against homosexual individuals.

² The following sources were used for this case-study Leaders' Agreement Lesbian and Homosexual Emancipation Policy (2008), Action Plan Just Be Gay in Utrecht (2008), Just Be Gay, Lesbian and Homosexual Emancipation Policy 2008-2011 (Ministry of Education, Culture and Science), interview with Kees van den Berg and Abdilaziz Musa Ysef (held on 13 September 2010), news reports from www.utrecht.nl and on the intranet about the homosexual emancipation policy.

In the municipality of Utrecht, the action plan Just Be Gay in Utrecht elaborates on the goals that were set in the Leaders' Agreement.

Action Plan “Just Be Gay in Utrecht”

In the municipal action plan, attention is paid to four important points:

1. Homosexuality and safety.
2. Homosexuality in education and youth welfare.
3. The visibility of homosexuality.
4. Care for homosexual elderly.

Concrete action has been linked to these four points. These action points are based in part on the pre-advice given by the Utrecht advice commission Homosexual and Lesbian Emancipation. The advice commission gives advice upon request and on its own motion to the board of mayor and aldermen (*College van burgemeester en wethouders*) on the issue of the municipality of Utrecht's homosexual emancipation policy.

In regard to the first of the four points, the following concrete steps have been taken: barriers to reporting discrimination have been reduced, the ease of referral to help-giving organisations has been increased, surveillance of gay meeting places, restaurants and bars has been improved, law enforcement agents have been trained to recognise homophobia, and campaigns have been conducted to promote alertness for discrimination of homosexuals. The following action belongs in the framework of the second action point: integrating homosexual emancipation into education policy and certain school projects (also during teacher trainings at *Pabo's*), developing a code of behaviour for diversity in Utrecht education, conducting trainings at elementary schools to reduce the taboo around relationships and sexuality, training youth workers in identification and proper ways to communicate and provide guidance, organising city debates, and developing a menu (see box below). The third action point was approached with more general action, such as financial support for infrastructural, cultural and promotional projects. The fourth action point focuses on general policy development and support projects aimed at strengthening homosexual elderly people.

Human Rights Example

Within the municipality of Utrecht there are different examples that can be used to show how the homosexual emancipation policy and the topic of human rights connect. Although it is impossible to prevent all problems, the municipality remains determined to combat them when they do arise. By collecting reports about discrimination of homosexual individuals and providing information at schools and to youth workers, the municipality tries to combat discrimination. Moreover, Mayor Aleid Wolfsen has recently set up the gay-alert. Homosexual individuals that feel threatened in their residential environment can call a special telephone number. On November 4, 2010 the municipal council adopted a motion in which the board of mayor and aldermen was called upon to take even more action to combat discrimination on the basis of sexual orientation and to contribute to the acceptance of homosexuality.

Another example can be given in regard of specific groups that are disapproving toward homosexuality. Research shows that it is particularly groups with lower levels of education, groups who are strictly religious, and youth with a (partially) non-Dutch ethnic background that have trouble with homosexuality.³ The municipality of Utrecht has consciously chosen to refrain from creating policy for specific target groups. In this way, the municipality hopes to prevent that measures are taken only in respect of one specific group.

Result

The result of Utrecht's homosexual emancipation policy can be seen particularly well in the measure with which it has succeeded in gaining the participation of schools, institutions, police and other organisations in the policy.

Good Practice

- Within the civil service sector, there existed resistance against the homosexual emancipation policy. However, currently everyone participates in the policy Just Be Gay in Utrecht. Moreover,

³ Just Be Gay, Lesbian and Homosexual Emancipation Policy 2008-2011 (Ministry of Education, Culture and Science) p. 43.

- many different departments have contributed to the content of the document.
- The development of a menu with an overview of eleven organisations that can help Utrecht's schools improve the social acceptance of homosexual youth.

Points of Attention

- Being aware of the roll of the municipality and working to increase participation of people/institutions in the homosexual emancipation policy.
- The difficulty of proving discrimination against and harassment of homosexual individuals.

Treaties and Anti-discrimination

Article 2, Universal Declaration of Human Rights

Everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth in this Declaration, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status. Furthermore, no distinction shall be made on the basis of the political, jurisdictional or international status of the country or territory to which a person belongs, whether it be independent, trust, non-self-governing or under any other limitation of sovereignty.

Article 2(1), International Covenant on Civil and Political Rights

Each State Party to the present Covenant undertakes to respect and to ensure to all individuals within its territory and subject to its jurisdiction the rights recognised in the present Covenant, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.

Article 26, International Covenant on Civil and Political Rights

All persons are equal before the law and are entitled without any discrimination to the equal protection of the law. In this respect, the law shall prohibit any discrimination and guarantee to all persons equal and effective protection against discrimination on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.

Article 14, European Convention on Human Rights

The enjoyment of the rights and freedoms set forth in this Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.

Article 1 bis, Treaty of Lisbon (Article 2, Treaty Establishing the European Union)

The Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. These values are common to the Member States in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men prevail.

Article 2(3), Treaty of Lisbon (Article 3, Treaty Establishing the European Union)

(...) [The Union] shall combat social exclusion and discrimination, and shall promote social justice and protection, equality between women and men, solidarity between generations and protection of the rights of the child. (...)

Article 5 (b), Treaty of Lisbon (Article 10, Treaty on the Functioning of the European Union)

In defining and implementing its policies and activities, the Union shall aim to combat discrimination based on sex, racial or ethnic origin, religion or belief, disability, age or sexual orientation.

Article 1, Constitution of the Netherlands

All persons in the Netherlands shall be treated equally in equal circumstances. Discrimination on the grounds of religion, belief, political opinion, race, or sex or on any other grounds whatsoever shall not be permitted.

Explanation

The Netherlands is party to different international treaties in which the prohibition on discrimination is set out.⁴ Some treaty provisions, like the provision in the above-cited Article 26 of the ICCPR protect everyone

⁴ The prohibition on discrimination is part of other international treaties that apply in the Netherlands than just those listed above. For example, the UN Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, the UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, the UN Disabilities Convention, Art. 2 of the ICESCR, Protocol 12 of the ECHR, Art. 20, 27 and Art. E Part V of the ESC, Art. 21 of the Charter of Fundamental Rights for the European Union.

from discrimination on all grounds. Other treaties, such as CERD, focus on the protection of specific groups from discrimination. In order to fulfil these obligations, there are Dutch laws and regulations that prohibit discrimination, such as the General Equal Treatment Act (*Algemene wet gelijke behandeling*). The prohibition on discrimination also entails the obligation to take measures that prevent discrimination and that remove restrictions on the exercise of equal treatment rights.⁵ The EU equal treatment directives are also important to the Netherlands, particularly Directive 2000/78/EC of the Council of the European Union establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation.

The Balance

The issue of homosexual emancipation and discrimination against homosexual individuals is often not explicitly mentioned in treaties. An exception to this is Article 2(3) of the Treaty of Lisbon, which specifically mentions “sexual orientation.” In the EU's equal treatment Directive 2000/78/EC, the prohibition of discrimination in relation to sexual orientation is named. Although this prohibition is not named in the Constitution of the Netherlands, it is stated in the General Equal Treatment Act. In the other cases, despite the fact that the term homosexuality is not mentioned as such, authoritative UN treaty body committees and 'soft law'⁶ do most often consider homosexual emancipation to fall under 'other grounds' or 'other status'.⁷ Sexual orientation is also acknowledged as a ground of discrimination in the case law of the European Court of Human Rights.

The treaty texts and the description of the municipality of Utrecht's homosexual emancipation policy lead to the following determinations:

- In the municipality of Utrecht, no selection is made based on target audiences for the granting of rights and freedoms. Homosexual individuals are not deprived of any specific rights. All are equal before the law.
- The municipality of Utrecht has formed a policy to combat discrimination on the basis of sexual orientation – in accordance with the agreements made in treaties to offer everyone an equal and effective protection against discrimination and to combat social exclusion. The action plan Just Be Gay in Utrecht serves to promote the safety and social acceptance of homosexual individuals. The municipality has elaborated on this plan by focusing on a variety of action points and by taking concrete action.
- Despite the fact that the municipality of Utrecht has proactively developed policy to prevent discrimination of homosexual individuals, the question was raised during the council meeting of November 4th, 2010 whether the current policy offers sufficient protection. It has appeared difficult to deal with discrimination against homosexual individuals at an early stage.⁸ The municipality is trying to identify discrimination at an earlier stage with the recently created gay-alert.

Conclusion

Although most treaties do not specifically reference discrimination on the basis of sexual orientation, 'soft law' does recognise sexual orientation as a prohibited ground of discrimination. The municipality of Utrecht uses this interpretation for its homosexual emancipation policy. The municipality expresses that homosexual individuals are equal before the law and does not make any distinction on this basis between different groups. Moreover, Utrecht undertakes action to prevent discrimination of homosexual individuals and to offer protection to homosexual individuals. Yet, the existing policy is still not sufficient according to the municipality's council. The municipality of Utrecht is implementing different measures in an attempt to remedy this.

5 Amnesty International, *Approach to Discrimination by Dutch Municipalities: 443 Opportunities for Improvement*, Amsterdam, April 2007, available at <www.amnesty.nl> (visited on 3 August 2010).

6 'Soft law' refers to the rules that are not legally binding but that do have authority.

7 Michael O'Flaherty and John Fisher, 'Sexual Orientation, Gender Identity and International Human Rights Law: Contextualising the Yogyakarta Principles', *Human Rights Law Review* 8:2 (2008) 207-248, at 8-14.

8 ANP, 'Van Bijsterveldt positief over gay-alert' ['Van Bijsterveldt is Positive about Gay-Alert'], *NRC Handelsblad* (17 November 2010).

Poverty Reduction – U Pass

Introduction

The municipality of Utrecht is taking diverse measures to combat poverty in the city. By way of financial support, the municipality aims to improve the purchasing power of households with low incomes and to promote the participation in society of those who are entitled to welfare benefits. To strengthen purchasing power, measures such as welfare benefits (*bijstandsuitkering*), prolonged low-income allowances (*langdurigheidstoelage*) and housing cost funds (*woonlastenfonds*) have been implemented. The U-Pass is the main measure that has been introduced to stimulate participation. The U-Pass makes it possible for households with low incomes to take part in courses, sport and recreation at attractive prices. Moreover, the U-Pass offers a collective health insurance, so that health care is accessible and affordable for welfare beneficiaries. The municipal policy regarding the U-pass will serve as a case study in this report in order to research the ways in which Utrecht's poverty reduction programme is connected to human rights.⁹

The U-Pass

About 7,000 people are on welfare in the municipality of Utrecht. An even larger number of people use the U-Pass because this pass is offered Utrecht inhabitants that earn up to 125% above the welfare level.¹⁰ Poverty reduction in Utrecht is aimed at improving the financial position and societal participation of those who live on a minimum income. The municipality has a particularly clear vision regarding this societal participation: in order to fully function within society, more than a minimum income is necessary; social participation is also imperative. The U-Pass can be seen as a direct consequence of the municipality's desire for participation. The U-Pass reduces the financial barriers to participation.

Poverty Reduction and Employment

Welfare benefits are provided subject to conditions. Since the implementation of the Law on Employment and Welfare (*Wet werk en bijstand, WWB*), priority is given to finding work instead of to providing welfare benefits. An active attitude is expected from the client; if the client does not try hard enough to find work a sanction can follow. If a client is not able to find work, the client will receive welfare benefits.

The municipality can offer the client support and has available an extensive re-integration tool-box that it can use to this end. An example of this is Work Pays! (*Werken loont!*). When someone requests welfare benefits from the municipality and is able to work, that individual is referred to Work Pays!. The individual receives a salary that is at least as high as the welfare benefit that the individual would have otherwise received. Work Pays! lasts for a maximum of three months. The client works and additionally receives training and guidance. If at this point the client still does not succeed in finding work, the client will receive a welfare benefit in conformity with the WWB.



Picture made by Willem Mes

Youth who are able to work, receive a work-study offer from one of the contract parties that offer guidance to youth, in the framework of the Law Investing in Youth (*Wet investeren in jongeren, WIJ*). The provision of work-study lasts six months and is supplemented with training and guidance. The youth receives an internship stipend. If this youth is unable to find work and if a second work-study offer is not deemed useful, the client will receive welfare benefits at that stage within the framework of the WIJ. Welfare beneficiaries who work at a participation place do this while retaining their welfare allowance. They do appropriate work that is supplemented with training and guidance. A participation place lasts for a maximum of two years.

⁹ For this case-study, the following sources were used: Extra Participation in Utrecht 2007-2010 (2007), Actively on the Way to Work. Information from Service Societal Development, Department Social Affairs and Labour Market (2007), Law on Employment and Welfare. Information from Service Societal Development, Department Social Affairs and Labour Market (2008), interview with Janny Udo and Nienke Horst (held on 18 October 2010), news reports from www.utrecht.nl and on the intranet about poverty reduction and the U-Pass.

¹⁰ Interview with Janny Udo and Nienke Horst (held on 18 October 2010).

Poverty Reduction and Participation

The municipality of Utrecht has offered the U-Pass for the past 16 years.¹¹ The U-Pass is meant for all inhabitants of the municipality of Utrecht (and some neighbouring municipalities) who have an income that is no more than 125% of the welfare level. The purpose of the U-Pass is to allow people with a low income to participate in society through sport, culture, courses and recreation. Inhabitants of Utrecht who have a U-Pass are also able to access collective health insurance, so that health care is affordable and thus accessible. The U-Pass has a large reach. People who receive welfare benefits get sent the pass automatically; others can request the pass themselves. Potential providers of services also know how to find the U-Pass. The organisations can sign themselves up but the municipality also has a special acquisition team that specifically searches for service providers with whom the participation goal can be achieved.

The U-Pass places emphasis on children. Children cannot be excluded from society because of the income position of their parents. With the U-Pass, the municipality aims to allow these children to participate as much as possible in school excursions, sport and events. The municipality spends about two million euro on the U-Pass per year. An interesting fact is that, in the framework of the U-Pass, the municipality of Utrecht financially supports many branches of sport for 95% and sport associations contribute the other 5%.¹² Because of this, sport is often free for children.

Human Rights Example

There are a number of examples that can be used to show how the Utrecht poverty reduction policy is connected to the subject of human rights. The municipality tries to ensure that every inhabitant of Utrecht who is entitled to the U-Pass receives it; yet it is difficult for the municipality to reach each such inhabitant because the municipality does not know everyone who has a minimum income. The municipality tries to reach this target audience by providing information in locations such as community centres, schools, elderly care homes and at events. Moreover, the municipality distributes folders and organises other activities that promote the U-Pass. But even with this, it is still not possible to say with certainty if the entire target audience has been reached. Additionally, there are also people who are entitled to the U-Pass but do not feel the need for it. A second example regards the children of parents with a low monthly income. With the U-Pass, the municipality offers these parents the possibility to have their children participate in society.

Result

A customer satisfaction study showed that the U-Pass is on average valued at a 7.7 (out of 10). Moreover, the U-Pass has a large reach, both among the service users and service providers.

Good Practice

- Free sport
- The U-Pass is offered to people that make up to 125% of the welfare benefit level
- The Work Pays! project

Points of Attention

- Despite the municipality of Utrecht's efforts, it is uncertain if every inhabitant who is entitled to the U-Pass is reached. The municipality does not know everyone who has a minimum income.

¹¹ Interview with Janny Udo and Nienke Horst (held on 18 October 2010).

¹² Interview with Janny Udo and Nienke Horst (held on 18 October 2010).

Treaties and Poverty Reduction

Article 25(1), Universal Declaration of Human Rights

1. Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.

Article 11(1), International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights

The States Parties to the present Covenant recognise the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions. The States Parties will take appropriate steps to ensure the realisation of this right (...).

Article 30, European Social Charter (Part II, 1996 revised version)

With a view to ensuring the effective exercise of the right to protection against poverty and social exclusion, the Parties undertake:

- a. to take measures within the framework of an overall and co-ordinated approach to promote the effective access of persons who live or risk living in a situation of social exclusion or poverty, as well as their families, to, in particular, employment, housing, training, education, culture and social and medical assistance;*
- b. to review these measures with a view to their adaptation if necessary.*

Article 34, Charter of Fundamental Rights of the European Union

- 1. The Union recognises and respects the entitlement to social security benefits and social services providing protection in cases such as maternity, illness, industrial accidents, dependency or old age, and in the case of loss of employment, in accordance with the rules laid down by Community law and national laws and practices.*
- 2. Everyone residing and moving legally within the European Union is entitled to social security benefits and social advantages in accordance with Community law and national laws and practices.*
- 3. In order to combat social exclusion and poverty, the Union recognises and respects the right to social and housing assistance so as to ensure a decent existence for all those who lack sufficient resources, in accordance with the rules laid down by Community law and national laws and practices.*

Article 20, Constitution of the Netherlands

- 1. It shall be the concern of the authorities to secure the means of subsistence of the population and to achieve the distribution of wealth.*
- 2. Rules concerning entitlement to social security shall be laid down by Act of Parliament.*
- 3. Dutch nationals resident in the Netherlands who are unable to provide for themselves shall have the right, to be regulated by Act of Parliament, to aid from the authorities.*

Explanation

The right to an adequate standard of living for one and one's family demands that everyone has a right to adequate housing, food and clothing. The Committee of the ICESCR has determined that this also means that people have a right to social security,¹³ such as set out in, among others, Articles 12, 13 and 14 of the ESC and Article 34 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. Article 20 of the Constitution of the Netherlands is comparable in this respect. The right to an adequate standard of living is set out in various human rights treaties, whereby this right is given to specific groups in certain circumstances, such as women,¹⁴ disabled,¹⁵ asylum seekers,¹⁶ children,¹⁷ and the family.¹⁸ Article 11 of the ICESCR determines that everyone has a right to an increasingly improving standard of living and that the State must take appropriate measures to insure this right. The ESC is more specific and names the right to remuneration that is sufficient for a decent standard of living. Article 30 of the ESC entails that the Netherlands must take measures to protect people against poverty and social exclusion. Although most

13 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment 19; The Right to Social Security (art. 19)*, 23 November 2007, para. 22, 28, 40, 52. In Art. 9 of the ICESCR is the right to social security also acknowledged.

14 Art. 14, CEDAW.

15 Art. 28, UN Disabilities Treaty.

16 Art. 21 and 23, UN Refugee Treaty.

17 Art. 27, CRC.

18 Art. 10 ICESCR.

articles in the ESC and the ICESCR have been held by the Dutch legislature and judiciary not to be binding provisions, the Netherlands is obliged to 'take steps (...) to the maximum of its available resources with a view to achieving progressively the full realisation of the rights recognised in the present Covenant by all appropriate means (...)' (Article 2(1) ICESCR).¹⁹ This means that the Netherlands, and thus also the municipality, must constantly take measures that contribute to the realisation of a decent standard of living for everyone. Moreover, it means that no intentional measures can be taken that reduce the protection of the rights in the ICESCR.²⁰

The Balance

In the above-named treaty articles it is stated that everyone has a right to protection from poverty and social exclusion. Inhabitants must be offered a certain certainty of existence, a dignified existence and a continuously improving standard of living. States must take care for a decent standard of living that is high enough to ensure the health and wellbeing of inhabitants and their family. Wellbeing, a dignified existence, and good living circumstances are indications that can be interpreted broadly. It seems that there are, therefore, many different measures that can fall under these terms.

The treaty texts and the description of Utrecht's U-Pass lead to the following determinations:

- The municipal U-Pass falls predominately under the treaty obligation to offer people wellbeing, better living conditions and a dignified existence. The U-Pass is in that regard mainly a supplementary measure and does not directly belong to the same category as welfare benefits that are provided in order to ensure individuals' certainty of existence. An exception to this is the collective health insurance that is offered through the U-Pass. This is a typical measure suited for providing medical assistance and to guarantee individuals' certainty of existence.
- The municipal U-Pass is predominantly a measure that protects people against social exclusion. With the pass, the municipality aims to increase participation.
- Within the U-Pass, the child enjoys a central place. This connects well to the treaty obligation that children in particular are entitled to a decent standard of living.
- Despite efforts from the municipality of Utrecht, it is uncertain whether every inhabitant who is entitled to the U-Pass is actually reached. However, since the problem has to do with the accessibility and not with whether or not a right is acknowledged, the municipality is still acting in accordance with treaty obligations.

Conclusion

In regard to the U-Pass, the municipality of Utrecht is acting in accordance with the relevant treaty articles. The U-Pass is a (supplementary) measure that aims to prevent social exclusion and to improve the wellbeing of individuals. The child has a central role in this. The municipality of Utrecht will give the U-Pass to everyone entitled to it. It has appeared to be difficult at times to reach all of the entitled in Utrecht. The municipality of Utrecht is trying to remedy this with different actions.

¹⁹ Section I of the ESC, it reads as follows: "The Parties accept as the aim of their policy, to be pursued by all appropriate means (...) the attainment of conditions in which the following rights and principles may be effectively realised (...)."

²⁰ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment 3; The Nature of States Parties' Obligations*, 14 December 1990, para. 9.

Immigrant Policy – Shelter for Asylum Seekers

Introduction

Preventing irregular resident status, sheltering asylum seekers and providing housing for those with status are deemed of essential importance within the municipality of Utrecht's immigrant policy. Based on its duty of care, the municipality of Utrecht aims to realise emergency shelter for immigrants with an asylum background. This is especially important when asylum seekers are still involved in a legal procedure for a residence permit or have exhausted their legal remedies and end up on the street as a consequence of the central government's policy. Sheltering the asylum seekers can prevent them disappearing into illegality. The municipality of Utrecht's policy in regard to the shelter of asylum seekers will serve as a case study in this report so as to research in which ways the municipal immigrant policy contributes to the protection of human rights.²¹

Municipal Policy on Sheltering Asylum Seekers

In 2001, Utrecht's board of mayor and aldermen decided to provide emergency services for regularly resident homeless people who did not have access to services and for asylum seekers who had exhausted their legal remedies and who wanted to go back to their land of origin but were unable to. Emergency shelter was not offered to irregularly resident immigrants and asylum seekers who impeded their own removal from the Netherlands and/or their regularisation. This was because the services were temporary, sober and problem-oriented in nature. The ex-Amas are a special group of asylum seekers.²² These are former unaccompanied, minor asylum seekers (*Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers*) who came to the Netherlands as minors but who have since then turned eighteen. The municipality of Utrecht feels that its duty of care makes the municipality responsible for the shelter and integration of these ex-Amas.

Shelter Asylum Seekers

The central government holds primary responsibility for letting asylum seekers into the country, sheltering them and removing them. The municipalities agreed to end the existing emergency shelter under the



Picture made by Willem Mes

condition that the central government would implement certain improvements in the immigration policy. This agreement was connected to the execution and completion of the general pardon arrangement the government implemented in the framework of the Immigrant Law 2000 (*Vreemdelingenwet 2000*). The central government was to shelter all asylum seekers who were currently involved in legal procedures and was to ensure a proper return policy for asylum seekers who had exhausted their legal remedies. However, at the moment, the central government's return policy still does not entail a comprehensive approach.²³ This causes many asylum seekers who have exhausted their legal remedies to end up on the streets. According to the letter of the law of the Immigrant Act 2000, these individuals are not to be sheltered by the government anymore (the administrative removal of asylum seekers who have exhausted their legal remedies is sufficient, according to the central

21 In this case-study, the following sources were used: Perspective for Ex-Amas. Frameworks and Starting Points for the Experiment Perspective Ex-Amas (2009), Evaluation of Shelter and Integration of Asylum Seekers and Refugees in the Municipality of Utrecht (2010), Life Goes On (2008), Letter to the Second Chamber Chairperson about the Execution of the Spekman Motion (2009), From Beginning to End off(f) the Street. Execution Memo on Legally Resident Asylum Seekers Who Have Exhausted Their Legal Remedies in Utrecht (2002), Eurocities Awards Entry Form (2007), interview with Niene Oepkes and Jan Braat (held on 14 September 2001), news reports from www.utrecht.nl and from the intranet about shelter for asylum seeker.

22 Presently, (ex)Amas are called (ex)Amvs: Single Minor Foreigners (*Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen*).

23 The central government decided that asylum seekers who had exhausted their legal remedies must return to their country of origin within 28 days. However, for many (for example for people from Somalia) this is impossible because of the lack of a central authority in Somalia and thus the lack of official travel documents. Because of this, these asylum seekers end up on the street. Another example is the case of asylum seekers with exhausted legal remedies who have a right to stay in the Netherlands on medical grounds, but who end up on the street anyway. The Spekman motion and the Anker motion called for an end to such situations.

government's policy). However, this is contradicted by the European Return Directive (2008/115/EC), which is to be considered implemented since the 24th of December 2010. The Directive obliges States to take into account the vulnerable immigrant who cannot leave the country for technical or other reasons.

The municipality of Utrecht finds it unacceptable that asylum seekers who have exhausted their remedies end up on the street in dire circumstances. The municipality has decided, in accordance with its duty of care, aspects of public health and public order, to nevertheless continue creating emergency shelter for groups that the central government does not shelter. The primary aim of this emergency shelter is preventing rejected asylum seekers from ending up in criminal circles. Once an asylum seeker is in the system of emergency shelter, the municipality of Utrecht tries to regularise him/her or to guide him/her into a voluntary return to his/her country of origin. Asylum seekers are offered a bed, sanitary facilities, simple food, and assistance.

It is possible that the introduction of a national police force will lead to the loss of the local character of the municipal's ability to create emergency shelter. Until now it has been the case that Utrecht's immigrant police have executed the immigration policy within the municipality. The possible national police force will influence how a balance will be made in local policy in the area of the individual duty of care and public order. This fact has consequences for the asylum seekers in Utrecht. An evaluation of the emergency shelter in Utrecht between 2001 and 2009 showed that there are about 390 asylum seekers who have used the emergency services. They would have ended up in criminal circles without the emergency shelter.

Shelter and Ex-Amas

A special group of asylum seekers are the (ex-)Amas. The central government is responsible for the custody and shelter of these minor, unaccompanied asylum seekers (Amas). The central government's policy entails that this shelter ends when the Amas turn eighteen. From that moment on, the Amas become ex-Amas and they end up on the street. The municipality of Utrecht finds this unacceptable. Ex-Amas often do not (yet) have a residence permit that covers them after they turn eighteen, nor do they have travel documents, such as a passport for their country of origin. There is thus a large chance that these youth end up in criminal circles after they turn eighteen. In order to prevent this, the municipality of Utrecht started a special support point in 2003. This Support Point Perspective (*Steunpunt perspectief*) aims to create prospects of a dignified future for these individuals.

The Support Point Perspective helps those ex-Amas without residence permits to regularise their residence in the Netherlands, in as far as is possible. For example, it has sometimes been seen that ex-Amas were not able to make their motives for taking asylum or residence in the Netherlands clear at the time they requested asylum as a child. This possibility is the reason the central government is acting to improve the asylum procedure in this regard as soon as possible. The central government is considering introducing a longer consideration and rest period before the actual asylum request is submitted and thus also before the hearings that form part of that procedure. If it is not realistic or necessary to get a residence permit, the Support Point will support ex-Amas during the process of voluntary return to the country of origin. Moreover, the Support Point Perspective helps ex-Amas who do have a residence permit become independent, get education and get employment. Also, the municipality of Utrecht has agreed with the Minister of Social Affairs that ex-Amas who do not have a residence permit can, under certain circumstances, do an internship while they are in the Netherlands.

Human Rights Example

One of the issues that concerns the municipality of Utrecht is the balance between the central government's policy and the municipal duty of care and public order. Municipalities are directly confronted with the consequences of the lacking immigrant policy of the central government that occur within the boundaries of the municipalities. The duty of care, as well as diverse human rights treaties and other State-binding obligations, entail that the municipality should realise shelter for the asylum seekers who have exhausted legal remedies and are within the scope of the municipality's boundaries. Municipalities have a responsibility in this regard; however, ideally municipalities should only offer supplementary measures when these do not contradict the policy of the central government. This would mean that the municipalities should not create emergency shelter. It is hard for the municipalities to determine how to make the balance between their local duty of care and national policy.

Result

The most important result of the municipal immigrant policy is the fact that for 96% of the people that leave the emergency shelter, a solution in the form of a residence permit, return, or a renewed right to care from the central government is found. Only 4% of the individuals that leave the emergency shelter

have disappeared. This means that a comprehensive policy has been achieved at the local level.²⁴ Another result is that the successful model of the Support Point Perspective has been adopted by nineteen other Dutch municipalities since 2009. Since October 1, 2009 this Support Point has become part of a nationwide experiment in cooperation with the central government. Moreover, the Support Point was elected best social project of the municipality of Utrecht in 2004 and it won the Utrecht Safety Award in 2005. In 2007, the municipality of Utrecht won the Clara Meijer Wichmann medal from the League of Human Rights (*Liga van de rechten van de mens*) for its prominent human rights policy in this policy area and the Support Point was nominated for a prestigious Eurocities Award.

Good practice

- Support Point Perspective
- The emergency shelter has prevented asylum seekers from falling into dire situations on the streets.

Point of Attention

- Within the municipality of Utrecht, a relatively large amount of attention is paid to vulnerable asylum seekers who have exhausted their legal remedies and to ex-Amas. However, the group of (vulnerable) irregular immigrants is broader.

²⁴ Letter from Utrecht's Mayor and Aldermen to the members of the Commission Person and Society, Subject Evaluation Emergency Shelter, 1 December 2009.

Treaties and Immigrant Policy

Article 1, Constitution of the Netherlands

All persons in the Netherlands shall be treated equally in equal circumstances. Discrimination on the grounds of religion, belief, political opinion, race, or sex or on any other grounds whatsoever shall not be permitted.

Article 2, Universal Declaration of Human Rights

Everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth in this Declaration, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status. Furthermore, no distinction shall be made on the basis of the political, jurisdictional or international status of the country or territory to which a person belongs, whether it be independent, trust, non-self-governing or under any other limitation of sovereignty.

Article 2(1), International Covenant on Civil and Political Rights

Each State Party to the present Covenant undertakes to respect and to ensure to all individuals within its territory and subject to its jurisdiction the rights recognised in the present Covenant, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.

Article 2(2), International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights

The States Parties to the present Covenant undertake to guarantee that the rights enunciated in the present Covenant will be exercised without discrimination of any kind as to race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.

Article 21, Convention Relating to the Status of Refugees

As regards housing, the Contracting States, in so far as the matter is regulated by laws or regulations or is subject to the control of public authorities, shall accord to refugees lawfully staying in their territory treatment as favourable as possible and, in any event, not less favourable than that accorded to aliens generally in the same circumstances.

Article 23, Convention Relating to the Status of Refugees

The Contracting States shall accord to refugees lawfully staying in their territory the same treatment with respect to public relief and assistance as is accorded to their nationals.

Article 1, European Convention on Human Rights

The High Contracting Parties shall secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms defined in Section I of this Convention.

Explanation

As appears from Article 2 UDHR, Article 2(1) ICCPR, Article 2(2) ICESCR and Article 1 ECHR, immigrants are entitled to the same human rights as all others who are present on Dutch territory. The rights of refugees are set out in the UN Treaty on the Status of Refugees and Stateless Persons that was adopted in 1951 and in force since 1956. The treaty was originally only meant for people in Europe who had fled because of the events during and directly after the Second World War. Since the addition of the 1967 protocol, the treaty has become applicable to other refugees as well. The treaty protects refugees or those with a "well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion" (Article 1(A2)). The treaty determines that refugees may not be sent back to a country in which they can fear persecution or in which their lives or safety are in danger (prohibition on expulsion or *non-refoulement*, Article 33). The treaty is not applicable to suspects of serious crimes (Article 1(f)). This principle of *non-refoulement* is also set out in Article 3(1) of the CAT, Article 13 of the ICCPR and by way of Article 2 in conjunction with Article 3 of the ECHR.²⁵ Additionally, refugees are entitled to the rights belonging to the rights to a decent standard of living that guarantee health and wellbeing of oneself and one's family, as listed in the sections on poverty reduction and social care. These rights include food, clothes, housing, and increasingly better living conditions and social assistance (Article 25 UDHR, Article 11 ICESCR, Article 30 ESC). Directive 2011/36/EU on preventing and combating human trafficking and protecting victims of human trafficking (OJ 2011 L101/1) also provides for such measures. In paragraph 12 of the preamble of the European Return Directive 2008/115/EC (OJ 2008 L348/98) it is stated that the provision of basic conditions of subsistence to immigrants staying illegally should be arranged in national legislation.

²⁵ Maarten den Heijer, 'Whose Rights and Which Rights? The Continuing Story of Non-Refoulement under the European Convention on Human Rights' in *European Journal of Migration Law* (vol. 10, 2008, pp. 277-314).

In the shadow report of the ICCPR, NGOs criticised the Netherlands because of the country's alleged failure to provide decent housing,²⁶ food,²⁷ clothes,²⁸ and social security to asylum seekers and undocumented immigrants, despite the Netherlands' obligation to do so.²⁹ Defence for Children International submitted a complaint against the Netherlands at the European Committee for Social Rights because the Netherlands had stopped providing shelter to undocumented children. The Netherlands argued that section 1 of the ESC held that the relevant rights are not applicable to undocumented individuals. The Committee decided that the Netherlands does have a duty to protect children who lack the support of their family when these children are within the jurisdiction of the Netherlands (Article 17(1c) ESC). Moreover, the Netherlands is obliged to provide shelter for undocumented individuals in order to prevent homelessness (Article 31(2) ESC). The way in which the Netherlands deals with the children of asylum seekers who have exhausted their legal remedies has also been criticised by the UN Committee on the Rights of the Child³⁰ and Council of Europe Commissioner for Human Rights Hammarberg.³¹ Although the *demiSSIONAIR* Minister of Justice at that time, Hirsch Ballin, did not see any reason to change the policy,³² the Netherlands, and thus also the municipalities, are indeed obliged under international law to provide undocumented individuals with shelter. There have been many judicial decisions that order the municipalities to provide shelter to vulnerable ex-asylum seekers, despite the central government's policy as based on the Immigrant Law. These judicial decisions refer to the Law of Social Support (*Wet maatschappelijke ondersteuning, WMO*) and/or the Law on Employment and Welfare (*Wet werk en bijstand, WWB*) as the basis for the municipalities' obligation in this regard.³³ While the execution of the Immigrant Law is primarily the responsibility of the central government, the duty to execute the WMO and the WWB lies with the municipalities. This led to a new roll for the municipality.

The Balance

The treaty parties are obliged to protect certain essential rights for every person who is within the territory of the State. This obligation holds regardless of the national origin or status of the individual within the country. Thus, immigrants and asylum seekers are also entitled to the above-mentioned treaty rights. In any case, shelter must be provided to vulnerable undocumented individuals (who are, for example, waiting for a decision in their residence permit procedure).

The treaty texts and the description of the shelter the municipality of Utrecht provides to asylum seekers lead to the following determinations:

- The municipality of Utrecht provides shelter to vulnerable asylum seekers who have exhausted their legal remedies and to ex-Amas. This is because the central government does not provide a comprehensive return policy. In accordance with the local duty of care and public order, the municipality has decided to offer emergency shelter to these people. This emergency shelter is in accordance with the treaty obligations, which clearly hold that everyone has a right to a decent standard of living, such as sanitary facilities, a place to sleep and basic food.
- The municipality of Utrecht cannot and does not want to offer shelter to all undocumented persons and asylum seekers. This is because, on the one hand, the municipality has to deal with limited capacity and means, and on the other hand because of substantive choices regarding vulnerability and personal responsibility. Another point of consideration in this regard is the connection to the region.

26 See for more information Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment 4; The Right to Adequate Housing*, 13 December 1991 and *General Comment 7; The Right to Adequate Housing: Forced Evictions*, 20 May 1997.

27 See for more information Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment 12; The Right to Adequate Food*, 12 May 1999.

28 See for more information Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment 5; Persons with Disabilities*, 9 December 1994, *General Comment 6; The Economic, Social and Cultural Rights of Older Persons*, 8 December 1995 and *General Comment 14; The Right to the Highest Attainable Standard of Health*, 11 May 2000.

29 The Netherlands' Committee of Jurists for Human Rights, *Joint Parallel Report to the Combined Fourth and Fifth Periodic Report of the Netherlands on the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Leiden, 28 October 2009, available at <www.njcm.nl/site> (visited on 9 August 2010), pp. 8-10, 22-25.

30 Committee on the Rights of the Child, *Concluding Observations: Netherlands*, CRC/C/NLD/CO/3, 27 March 2009.

31 The commissioner for human rights Mr. Thomas Hammarberg, *Report on his Visit to the Netherlands*, Strasbourg, 11 March 2009.

32 J. Witteman, 'Hirsch Ballin Wants To Keep Current Asylum Policy the Way It Is', *Volkskrant*, 17 July 2010.

33 See for example the following cases: *Rechtbank Assen* 24 March 2011, *LJN BP9010*; *Rechtbank Utrecht* 17 February 2011, *LJN BP8084*; *Rechtbank Breda* 24 December 2010, *LJN BQ0032*; *Rechtbank Utrecht* 4 April 2010, *LJN BM0846*.

Conclusion

The municipality of Utrecht acts in accordance with the treaties by providing emergency shelter to asylum seekers who have exhausted their legal remedies, and who find themselves in dire situations that the central government does not remedy. However, the municipality of Utrecht cannot shelter all such asylum seekers. The central government is failing to sufficiently adhere to the obligations that flow forth from human rights treaties and, in this way, fails to sufficiently take its responsibility in the area of immigrant policy.

Inviolability of the Person – Domestic Violence

Introduction

For a number of years now, extra attention has been paid to domestic violence, both at a national and local level. One can speak of domestic violence when violence is committed by someone who belongs to the victim's domestic life. (Ex-)partners, family members and friends of the family are all considered as belonging within the domestic life of an individual. At a national level there is the memo Private Violence – Public Matter (*Privé geweld – Publieke zaak*) and the Plan Domestic Violence 2008-2011 (*Plan van aanpak huiselijk geweld*). As an extension of this, the municipality of Utrecht has taken measures to combat domestic violence. These measures will be dealt with in the following case study, so as to investigate the ways in which the municipality contributes to combating domestic violence and to protecting human rights.³⁴

Municipal Approach Domestic Violence

In 2002 a change was made to the national approach to domestic violence.³⁵ Since that year, the victim is no longer required to report domestic violence him/herself before the prosecution of the perpetrators can take place. A consequence of this new policy for the local governments is that it has become easier for municipalities to deal with these perpetrators. However, the municipality of Utrecht feels that this repressive approach alone is not enough. Thus, Utrecht is working hard on a preventive and care-driven approach. Moreover, in 2008 the municipality entered into a cooperation agreement with the other G4 cities in order to develop an integral approach to domestic violence.

Approach Domestic Violence

The criminal and care-driven chain approach of the municipality of Utrecht leads to close cooperation between the municipality and the police, justice (the public prosecutor), other partners in the Safety House (*Veiligheidshuis*), and different local aid organisations. These cooperation agreements have various aims.



Picture made by Sietse Brouwer

They aim to increase the effectiveness of police and public prosecutor action, to increase the speed with which complaints are dealt with, to initiate aid provision to perpetrators, to provide victim help, to increase the willingness of the victim to report the crime, and to prevent recidivism. The municipality is the director of the approach to domestic violence, while the other partners are the executors of the decided upon plans. The foundation of Utrecht's approach to domestic violence is the Covenant Domestic Violence (*Covenant huiselijk geweld*). The Covenant was signed in 2006 by the municipalities, the Safety House and local social and aid organisations.

Covenant Approach to Domestic Violence

The cooperation between the municipality of Utrecht and different aid organisations results from a covenant that was signed by the municipality of Utrecht, the police, the public prosecutor, the municipalities in the region and the aid organisations in 2006. The aim of the Covenant was to organise a common approach to domestic violence, so that a comprehensive net was created around (potential) perpetrators, victims and witnesses of domestic violence. The Covenant ran from September 1, 2006 to December 31, 2009. Currently, attempts are being made to design a new covenant that reaches further than just the partners in and around the city of Utrecht. The idea is to agree on cooperation between Utrecht (and surrounding regions) and Amersfoort (and surrounding regions).

³⁴ The following sources were used for this case-study: Covenant Cooperation Partners Domestic Violence (2006), Monitor Domestic Violence (2010), Evaluation of the Law Temporary Restraining Order (2010), interview with Fadua Azrar (held on 1 October 2010), news articles about domestic violence from www.huiselijkgeweld.nl, www.utrecht.nl and the intranet.

³⁵ Ministry of Justice, Private Violence – Public Matter. A Memo on the Joint Approach to Domestic Violence (2002).

Law Temporary Restraining Order

The local execution of the Law Temporary Restraining Order (*Wet tijdelijke huisverbod*) is a special form of preventive action. This law entered into force on January 1, 2009 and gives mayors the power to issue a temporary 10-day restraining order to the perpetrator of domestic violence. The period of 10 days can be extended to a maximum of 28 days. The aim of the temporary restraining order is to create peace and safety and to facilitate the speedy provision of aid to the entire family. In 2009, 64 such temporary restraining orders were issued in the region of Utrecht.³⁶ Since the implementation of the Law Temporary Restraining Order, the Advice and Support Point Domestic Violence (*Advies en steunpunt huiselijk geweld*), the municipalities in the region, and the police have been registering all imposed restraining orders and the relevant background characteristics of the perpetration and the victim(s). This data is shared among the partners only if those individuals involved consent to this and if the rules from the privacy covenant are taken into account.

Action Programme G4 (2008-2011)

In 2008, the G4-cities set up an action programme to give form to the integral approach to domestic violence. The G4 want to offer more than just aid and shelter. They want to make domestic violence visible and they aim to put an end to it for good. The action programme pays special attention to children and the intergenerational transmission of domestic violence, to taking stronger measures to reduce the recidivism rates, and to the modernisation and professionalisation of the shelter organisations.

Human Rights Example

A good example of how the approach to domestic violence and human rights are connected can be found in the first aid standard procedure. In Utrecht, whenever a child is brought to a first aid centre, it is standard practice to subject parents to a survey intended to detect child abuse. In this policy, the rights of the child are deemed to weigh more heavily than the government's reluctance to interfere with a family's right to privacy.³⁷

Result

An evaluation or monitoring of Utrecht's approach to domestic violence is conducted on a regular basis. The results from the most recent monitoring show that the municipality is focusing more and more on prevention and care. It is remarkable that the monitor also showed that both the number of reports of domestic violence and the rate of recidivism have increased. Different explanations can be given for this. It is standard practice for the police to register domestic violence with the 'code domestic violence.' Domestic violence is becoming more and more visible in society. The more attention paid to domestic violence, the larger the chance that reports of domestic violence are made. This visibility can make the approach to domestic violence more efficient. At this moment, research is being done by the G4 on the way domestic violence is approached in the four big cities. The national evaluation of the Law Temporary Restraining Order, conducted by the Ministry of Justice, has recently been released.

Good practice

- Utrecht's structural approach to domestic violence: cooperation between municipality, police, the public prosecutor, and the care sector.

Points of Attention

- Het Getting a better picture of those individuals who experience domestic violence but do not report it to the police.
- Keeping families in the system of aid provision after the acute provision of aid has stopped.

36 Municipality of Utrecht, Evaluation of the Law Temporary Restraining Order (June 2010) p. 5.

37 For more information on Utrecht's approach to child abuse, see: <www.alleato.nl/organisatie/medewerkers/pauline-van-der-loo/leer-van-utrechtse-aanpak-kindermishandeling-utrecht> and <www.alleato.nl/ons_werk/projecten/jeugdzorg-en-jeugdbeleid/signalering-kindermishandeling-ziekenhuizen-utrecht>, visited on 31 May 2011.

Treaties and Domestic Violence

Article 3, Universal Declaration of Human Rights

Everyone has the right to life, liberty and security of person.

Article 5, Universal Declaration of Human Rights³⁸

No one shall be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.

Article 16, Universal Declaration of Human Rights

(1) Men and women of full age, without any limitation due to race, nationality or religion, have the right to marry and to found a family. They are entitled to equal rights as to marriage, during marriage and at its dissolution.

(2) Marriage shall be entered into only with the free and full consent of the intending spouses.

(3) The family is the natural and fundamental group unit of society and is entitled to protection by society and the State.

Article 24 (1), International Covenant on Civil and Political Rights

Every child shall have, without any discrimination as to race, colour, sex, language, religion, national or social origin, property or birth, the right to such measures of protection as are required by his status as a minor, on the part of his family, society and the State.

Article 1, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women

For the purposes of the present Convention, the term "discrimination against women" shall mean any distinction, exclusion or restriction made on the basis of sex which has the effect or purpose of impairing or nullifying the recognition, enjoyment or exercise by women, irrespective of their marital status, on a basis of equality of men and women, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural, civil or any other field.

Article 19, Convention on the Rights of the Child

1. States Parties shall take all appropriate legislative, administrative, social and educational measures to protect the child from all forms of physical or mental violence, injury or abuse, neglect or negligent treatment, maltreatment or exploitation, including sexual abuse, while in the care of parent(s), legal guardian(s) or any other person who has the care of the child.

2. Such protective measures should, as appropriate, include effective procedures for the establishment of social programmes to provide necessary support for the child and for those who have the care of the child, as well as for other forms of prevention and for identification, reporting, referral, investigation, treatment and follow-up of instances of child maltreatment described heretofore, and, as appropriate, for judicial involvement.

Article 6, Charter of Fundamental Rights of the European Union

Everyone has the right to liberty and security of person.

Article 24(1), Charter of Fundamental Rights of the European Union

1. Children shall have the right to such protection and care as is necessary for their well-being. They may express their views freely. Such views shall be taken into consideration on matters which concern them in accordance with their age and maturity.

Explanation

Domestic violence is violence that takes place in the private sphere, perpetrated by partners, parents, children and other family members and friends of the family. It occurs in all socio-economic classes and in all cultures in Dutch society. Victims of domestic violence are in most cases women and children, but it also affects men, parents and the elderly.³⁹ The government has an obligation to take all reasonable

³⁸ 'Torture must be interpreted broadly, considering the second part of the sentence. In the UN Treaty against Torture (1984), torture is defined as something that agents of the government do, but in this article such a limitation is not made,' in: Amnesty International, *Universele Verklaring van de Rechten van de Mens: Toelichting op Artikel 5* available at <www.amnesty.nl> (visited on 20 October 2010). NGOs, including Amnesty International, argue that domestic violence against women can be seen as torture but this is not generally accepted.

³⁹ Movisie, *Fact Sheet Domestic Violence: Facts and Numbers*, November 2009, p. 1, available at: <www.huiselijkgeweld.nl> (visited on 13 October 2010). 'The term domestic violence in Dutch is a umbrella term for a number of different forms: physical, mental, and sexual violence committed by someone from the domestic life. *Huiselijk geweld* [literally: home violence] is the – actually incorrect – translation from the English/American term 'domestic violence' and was introduced as a term in the Netherlands at the end of the 1990s. In the Anglo-Saxon

efforts to protect, to the greatest extent possible, all inhabitants, both through legislation and through policy.⁴⁰

Although CEDAW does not explicitly name violence against women, the CEDAW Committee has indicated in its general comments⁴¹ that prohibition of violence against women is included in the prohibition against discrimination that is found in Article 1 of CEDAW. Domestic violence against women is a gender⁴² problem; violence against women is one of the serious consequences of the unequal power relations between men and women and at the same time a phenomenon that helps to sustain those unequal power relations.⁴³ It is a serious violation of women's human rights.⁴⁴ In the case *Opuz v. Turkey*,⁴⁵ the European Court of Human Rights determined that the government has a responsibility to act when there is a realistic chance of domestic violence, to take preventative measures and to act in the interest of the child.⁴⁶ Moreover, the Court determined that States have an obligation to investigate and that the police and the public prosecutor must collaborate in this regard. The Netherlands' lack of gender specificity, the registration of domestic violence, a national action plan, attention for the position of minority women and a coherent approach have all received criticism from, for example, the CEDAW Committee,⁴⁷ the CRC Committee, and the UN Rapporteur on violence against women.⁴⁸ The State is obliged to pursue by all appropriate means a policy aimed at eliminating all discrimination against women (Article 2, CEDAW).

The Balance

It follows from the treaty articles that everyone should be able to live in freedom and with the inviolability of their person respected. Thus, the State must use legislation, measures and procedures to protect the family, and in particular the child, against domestic violence. The State must prevent and investigate domestic violence and meet the needs for aid the victims and perpetrators have.

The treaty texts and the description of Utrecht's policy on domestic violence lead to the following determinations:

- The change in the national approach to domestic violence in 2002 made it easier for the municipality of Utrecht to deal with perpetrators of domestic violence. This allows the municipality to better fulfil the treaty obligation to protect victims of domestic violence and to investigate and prosecute perpetrators. In this regard, the municipality works in close cooperation with the police and the public prosecutor, among others.
- In addition to a repressive approach, the municipality of Utrecht also focuses on a preventive and care-drive approach to domestic violence. This is in accordance with the treaty obligation to take measures to prevent domestic violence.
- The use of the first aid survey also contributes to the compliance with the above-mentioned treaty obligations, since the State is obliged to take measures to protect children against domestic

language area, domestic violence is understood to mean abuse of women. That is the reason why in governmental policy, but also more and more in the aid organisations, the term 'violence in dependency relationships' is used. This term is understood as meaning: all violence in case of a dependent relationship between victim(s) and perpetrator(s). Thus, in addition to domestic violence/ violence in the private sphere, this term is also used to talk about violence committed by aid workers, trainers, priests, bosses and teachers (idem). In this study, we will limit ourselves to violence in the private sphere.

40Amnesty International, *Encyclopaedia: "Nalatigheid"* available at <www.amnesty.nl> (visited on 27 October 2010).

41Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, *General Comment 12; Violence against Women*, 1989.

42 Gender is 'a denotation of the social, cultural and societal construction of men and women' in: Rikki Holtmaat, *Towards Different Law and Policy*. Ministry of Social Affairs and Labour Market, 2004, The Hague, p. 85.

43 Report of the Special Rapporteur on Violence against Women, Its Causes and Consequences, Ms. Radhika Coomaraswamy, submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 1995/85, E/CN.4/1996/53, 5 February 1996 and European Parliament, Resolution on the Need to Establish a European Union Wide Campaign for Zero Tolerance of Violence against Women, 1997/10/06.

44 Margreet de Boer, *CEDAW, A Practical Guide for Public Interest Organisations*, Clara Wichmann Instituut, Amsterdam, 2003, p. 9.

45 *Opuz v. Turkey*, 9 September 2009, Application No. 33401/02.

46 R. Roelinkes, 'Controversial Equality. About the Construction of the (In)Equality of Women and Men in Partner Violence' in *Justitiele Verkenningen*, vol. 36, nr. 8, 2010 Huiselijk Geweld.

47Concluding comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women. *The Netherlands*. CEDAW/C/NLD/CO/4, 2007 and *Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women. The Netherlands* CEDAW/C/NLD/CO/5, 2010.

48Yakin Ertürk, *Report of the Special Rapporteur on Violence against Women, its Causes and Consequences. Mission to Netherlands*, UN General Assembly/Human Rights Council, A/HRC/4/34/Add.4, 7 February 2007.

violence. Although at first sight the survey might seem to infringe upon the right to privacy,⁴⁹ this assumption is shown to be incorrect upon further consideration. Interference in the private sphere can be justified when it protects the health, rights and freedom of another (in this case, of the child).⁵⁰

- The 2010 evaluation of the Law Temporary Restraining Order showed that aid organisations lost sight of 37% of the victims who were minors after a temporary restraining order ended.⁵¹ Article 19 of the CRC indicates that the support for the child can be strengthened if victims who are minors remain a consideration of the State even after the temporary restraining order has ended.

Conclusion

Utrecht's approach to domestic violence is generally compliant with the treaty obligations. Diverse legal measures have been taken to investigate perpetrators of domestic violence and to protect victims. Support for children can possibly be strengthened if aid organisations were to keep an eye on victims who are minors even after a temporary restraining order has ended.

⁴⁹See for example Art. 12 UDHR, Art. 17 ICCPR, Art. 8 ECHR, Art. 7 Charter of Fundamental Rights for the European Union.

⁵⁰ Art. 8(2) ECHR.

⁵¹ Municipality Utrecht, *Evaluation Law Temporary Restraining Order* (June 2010), p. 27.

Social Care – Shelter for the Homeless

Introduction

The municipality of Utrecht has the legal obligation to care for public mental health, safety, and the division of living space in the city. In this regard, the municipality also has the obligation to develop sufficient facilities for the shelter and support of the socially disadvantaged. Within the group of socially disadvantaged, the municipality of Utrecht pays special attention to homeless individuals, people who are threatened with becoming homeless and inhabitants with a home that cause nuisance. In the specific case of shelter for the homeless, the municipality is particularly attentive to providing care for homeless individuals and to preventing the nuisance homeless individuals can cause. The municipality's policy in this regard, will serve as a case study to research the way in which the municipal approach to social care contributes to the protection of human rights.⁵²

Municipal Policy for the Shelter of the Homeless

Utrecht's policy regarding the shelter of homeless individuals was deemed particularly important around 2002. Many homeless people who had addiction problems were gathering around Hoog Catherijne. This led to such unsafe situations that the municipality started developing policy targeted specifically at getting homeless individuals off the street and into shelter. The municipality chartered the covenant Nobody Belongs on the Street! (*Niemand hoort op straat!*). Moreover, the municipality, together with the other G4-cities and the central government, designed a Plan on Social Care (*Plan van aanpak maatschappelijke opvang*). Finally, a special Task Force Activation (*Taskforce activering*) was established that helps homeless people in their daily lives or in their re-integration trajectory.

Covenant Municipality Utrecht

In 2005, the municipality of Utrecht, the Driving Group Public Mental Health Care (*Stuurgroep Openbaar Geestelijk Gezondheidszorg, OGGZ*), the board of the Foundation for Utrecht's Housing Corporation (*Stichting Utrechts Woningcorporatie, STUW*), and various client organisations signed the covenant Nobody Belongs on the Street! In this covenant the agreement was made to cooperate in order to prevent homelessness and promote reintegration into society of those being sheltered. The coalition partners worked toward a chain approach to prevention, shelter, and recovery. It was aimed to provide as many as possible homeless individuals with shelter and appropriate guidance on the path toward independent living. This was done by ensuring sufficient supply of differentiated housing, care and guidance. Moreover, the covenant aimed at ensuring that inhabitants who were being threatened with losing their house were kept in those houses.

In regard to the preventive approach, measures such as preventing evictions, offering aid in dealing with debt, and debt relief are important. The Team Flow (*Team doorstroom*) dealt with sheltering homeless individuals. Through this team, homeless individuals were sheltered in a night shelter, voluntarily and step-by-step,⁵³ eventually leading to 24-hour shelter.⁵⁴ The housing facilities that the municipality can offer are hostels, a care centre, supervised living projects, independent housing with the obligation to accept care and supervision. The most important thing in the recovery process is supporting homeless individuals in progressing through the 'ladder' designed by the OGGZ⁵⁵ and encouraging homeless individuals to eventually leave the shelter. This takes place with the help of process managers who act as contact people for the homeless individuals who end up living independently.

By now, the execution of the 2005 covenant has come to an end. In 2010 a new covenant, Toward Citizenship and Employment, Activating Socially Vulnerable Groups in the Municipality of Utrecht 2010-2013 (*Naar burgerschap en baan, activering van sociaal kwetsbare groepen in de gemeente Utrecht 2010-2013*). This covenant focuses mainly on the recovery process because the shelter of homeless individuals has already been successfully taken care of in Utrecht.

52 For this case study, the following sources were used: *Covenant from the Municipality of Utrecht, Nobody Belongs on the Street!* (2005), Plan on Societal Care (2006), Interview with Jan Braat (held on 14 September 2010), news reports from www.utrecht.nl and from the intranet about shelter for homeless individuals.

53 The mayor has the authority to have people taken into mandatory shelter, but this authority is more closely related to individuals with limited mental health.

54 At this moment, starting immediately with a 24-hour shelter is being experimented with.

55 The OGGZ-ladder has different phases, with as the highest rung independent living and providing for one's own life necessities.

Plan Social Care

In 2006, the municipality of Utrecht and the other G4-cities, the Balkenende II Cabinet, diverse health insurers, and housing corporations designed the Plan Social Care. This plan aims at improving the living situation of those individuals who are homeless (or who are threatened with homelessness). The eventual goal of the plan is to have a largest possible number of homeless individuals living independently. The cooperating partners hope that this will reduce the nuisance and criminality homelessness can cause. The execution of the Plan lasts until 2013.

The Plan Social Care is characterised by a person-oriented approach, an earlier and more effective signalling of problems, an improved lead-up to shelter and care, an adequate level of shelter facilities, a sufficient provision of debt relief assistance and a collective health care insurance. In 2009, within the framework of the Plan Social Care, the municipality of Utrecht developed its local approach, focussing on a shorter stay of homeless in accessible shelter and a faster guidance to care, housing and daytime activities. The municipality of Utrecht developed this approach together with various shelter organisations. However, achieving the aims of this approach is only possible when there is a clear picture of the group of homeless individuals. This demands more than just a registration of some basic personal data.

Task Force Activation

The mission of Task Force Activation Utrecht is to ensure that every client within Utrecht's social and mental (health) care programmes are kept busy with daily activities or with a re-integration process. This aim is in accordance with the focus of Utrecht's new 2010 covenant. The accent that had previously been placed on care has been shifted to activation. The Task Force will be active realising the goals in the covenant until 2013.

Human Rights Example

Human rights are implicated in Utrecht's cold weather arrangement because all homeless individuals in Utrecht have a right to free place to sleep when this arrangement is in force. During these times, there is no limit to the number of times one can spend the night at a specific organisation and extra beds are made available for homeless individuals. The cold weather arrangement only enters into force when the wind chill temperature during the day is below freezing and the expectation is that this will last for some time. The opening times at the Catharijnehuis and the Sleep-Inn are extended so that there is no gap between the opening times of these facilities. Because of this, everyone is prevented from having to wait outside on the street. The Catharijnehuis, the Smulhuis, the NOIZ and care centre de Singel provide free meals when the cold weather arrangement is in force.

Result

In the municipality of Utrecht, most homeless individuals are sheltered or placed in housing. Some important points of attention remain preventing people from needing to resort to shelter, the focus on appropriate care and living supervision, and the issue of whether groups are kept in Utrecht's shelters too long.

Good practice

- Hostels
- Heroine Project (free heroine is given to homeless individuals)

These two measures combat criminality. The creation of care facilities and shelter also does this. Thus, this policy cares both for homeless individuals and for society.

Points of Attention

- The organisations the municipality cooperates with to provide for shelter and re-integration of homeless individuals are in principle independent. Although the municipality can exercise some control, for example by providing or stopping subsidies to a certain organisation, the organisations have a certain margin of appreciation within which they determine how to deal with homeless individuals. Therefore, the municipality has only a limited grip on the execution of the policy.

Treaties and Social Care

Article 25(1), Universal Declaration of Human Rights

Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.

Article 11(1), International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights

The States Parties to the present Covenant recognise the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions. The States Parties will take appropriate steps to ensure the realisation of this right (...).

Article 31, European Social Charter

With a view to ensuring the effective exercise of the right to housing, the Parties undertake to take measures designed:

- 1. to promote access to housing of an adequate standard;*
- 2. to prevent and reduce homelessness with a view to its gradual elimination;*
- 3. to make the price of housing accessible to those without adequate resources.*

Article 34(3), Charter of Fundamental Rights of the European Union

In order to combat social exclusion and poverty, the Union recognises and respects the right to social and housing assistance so as to ensure a decent existence for all those who lack sufficient resources, in accordance with the rules laid down by Community law and national laws and practices.

Explanation

In addition to the general provisions on the right to a decent standard of living, including housing, there are also provisions that ensure this right specifically for women,⁵⁶ children,⁵⁷ disabled people,⁵⁸ and everyone without distinction as to race, colour or national or ethnic origin.⁵⁹ The provisions on the right to a decent standard of living entail that everyone and everyone's family has a right to housing. Article 11 ICESCR obliges treaty parties to take "appropriate steps to ensure the realisation of this right." The European Social Charter (Article 31) and the Charter of Fundamental Rights of the European Union (Article 34(3)) include more specific demands. Treaty parties must promote affordable and adequate access to housing, must take preventative measures against homelessness, and must offer welfare aid for housing. These rights all flow forth from the core principle of respect for human dignity.

The Balance

The treaty parties are obliged to guarantee certain essential rights for everyone within the territory of the State. The State must offer homeless individuals housing and must promote access to housing. Moreover, the State is obliged to prevent, reduce and eliminate homelessness. It is important that States ensure a decent standard of living, continuously improving living conditions, and a dignified existence for their inhabitants. These terms are capable of being broadly interpreted. Thus, it seems that many different types of measures can fall under these obligations.

The treaty texts and the description of Utrecht's policy on homelessness lead to the following determinations:

- When dealing with homelessness, the municipality of Utrecht works together with other organisations in the areas of prevention, sheltering, and recovery. Assistance with debt, shelter, and guidance in the process of living independently is offered to homeless individuals. Promoting housing and preventing and reducing homelessness has a central place of importance. This is in accordance with the treaty obligations.
- The municipality works towards moving homeless individuals up the OGGZ 'ladder.' In this way, the municipality aims to improve the living conditions and living situation of homeless individuals. This aim is completely in accordance with the made treaty agreements.

⁵⁶ Art. 14(2) CEDAW.

⁵⁷ Art. 27(3) CRC.

⁵⁸ Art. 28 UN Disabilities Treaty.

⁵⁹ Art. 5 CERD.

- The municipality of Utrecht offers shelter to homeless individuals, in compliance with its legal duty of care and because of safety considerations. The cold weather arrangement ensures that all homeless individuals have a place to sleep when the wind chill temperature is under freezing for a considerable period of time.
- The municipality of Utrecht has to deal with the independent status of the organisations that are responsible for the shelter and re-integration of the homeless individuals. It is because of this that the municipality has a limited ability to influence the exact form and effect of the local shelter policy. This is not a problem in so far as the treaty obligations are concerned, since the treaties do not contain specific obligations as to result.

Conclusion

The municipality of Utrecht complies with the treaty obligations of promoting housing and preventing, reducing and eliminating homelessness. Moreover, the municipality is actively involved in improving the living conditions of homeless individuals, in accordance with the treaty obligations. Considering this, the municipality of Utrecht seems to be complying with the treaty obligations.

Human Trafficking – Prostitution Policy

Introduction

Combating human trafficking has enjoyed high priority nation-wide during the last few years. It was in relation to this development that the prostitution sector also received attention. Despite this specific focus, there is no law regulating prostitution at the national level (yet).⁶⁰ Because of this, municipalities are the most important designers of policy on prostitution. Municipalities can take local circumstances into account and can set their own demands in respect of the acceptability of local brothels and prostitution. The core of Utrecht's prostitution policy is a legal prostitution sector, with a combination of measures that form a barrier against human trafficking. The municipality of Utrecht's prostitution policy will serve as a case study in this report to research the way in which the municipal approach to human trafficking contributes to the protection of human rights.⁶¹

Municipal Prostitution Policy

Up until October 1, 2000 a general brothel prohibition was valid in the entirety of the Netherlands. After that date, it was decided to end the general prohibition.⁶² Since that time, it has been the municipalities which have the ability to regulate prostitution. For Utrecht, this meant that a further expansion of the



Picture made by Sietse Brouwer

number of prostitution companies was banned and that a permit system was established. In 2008, it became apparent that there was a structural presence of human trafficking in the prostitution sector in Utrecht.⁶³ The municipality of Utrecht, the police and the public prosecutor decided at that point to act jointly to combat human trafficking in prostitution. Administrative instruments (such as a permit system, oversight and enforcement) create a barrier against human trafficking in the prostitution sector. This helps support the investigation and prosecution of human trafficking. As part of this movement, the Permit System Window Prostitution (*Vergunningstelsel raamprostitutie*) was amended.

Utrecht's Prostitution Policy

In Utrecht, permits can be given for any of three types of prostitution: window prostitution, street prostitution and prostitution within a sex organisation or escort service. In regard to window prostitution, all entrepreneurs with a window prostitution company must have a permit. The prostitutes then rent work space from these entrepreneurs. In contrast to this system, prostitutes who are active within areas zoned for street prostitution receive the permits themselves. It is estimated that there are 1,000 prostitutes in Utrecht with permits and 200-300 prostitutes without permits.⁶⁴

The municipality of Utrecht's prostitution policy is characterised by five themes: limiting nuisance; ensuring the health, well-being and safety of the prostitutes; combating human trafficking and permit-less, forced prostitution; taking preventative measures; and supporting those who wish to leave prostitution. A combination of safety and care is an important aspect of the policy. The aim is to improve

60 The legislative proposal 'Law Regulating Prostitution and Combating Abuse in the Sex Industry' is at the moment of writing this report being dealt with by the First Chamber. This proposal provides for a mandatory permit system for municipalities that would count for all sex companies. This proposal also holds that independent prostitutes must register themselves and that clients of the illegal provision of prostitution will be criminally liable.

61 For this case study, the following sources were used: Human Trafficking – Seventh Report National Rapporteur (The Hague, 2009), Evaluation of Utrecht's Prostitution Policy (2009), Proposal to the Council: Amendment Permit System Window Prostitution in the General Local Regulation (2010), interview with Jennifer Hofland (held on 8 October 2010), e-mail contact with Jennifer Hofland, news reports from www.utrecht.nl and from the intranet about Utrecht's prostitution policy.

62 Municipality of Utrecht, Evaluation of Utrecht's Prostitution Policy (2009) p. 15.

63 Proposal to the Council: Amendment Permit System Window Prostitution in the General Local Regulation (2010).

64 Municipality of Utrecht, Evaluation of Utrecht's Prostitution Policy (2009) p. 3, 4.

the liveability and safety of neighbourhoods but also to optimise the safety and quality of health and living conditions of the prostitutes themselves.

Three services are responsible for the prostitution policy: Administration and Corporate Services / Department Public Order and Safety (*Bestuurs- en Concerndienst / Afdeling Openbare Orde en Veiligheid, BCD/OOV*), the Municipal Medicinal and Health Service (*Gemeentelijke Geneeskundige en Gezondheidsdienst, GG&GD*) and the Service Societal Development (*De Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, DMO*). The municipality and the police work together in the supervision of the prostitution branch. Moreover, the foundation Living Room Service for Prostitutes (*Huiskamer Aanloop Prostituees, HAP*) is active in Utrecht. HAP offers prostitutes easily accessible health care. Prostitutes can also go to HAP for food, drink, and sanitary facilities. Finally, HAP fulfils an important function by providing information and advice to prostitutes. Municipality wide, preventative initiatives provide information about the prostitution sector and human trafficking at school. Boys are a new target audience for these initiatives.

Research shows that almost half of all prostitutes want to stop working as a prostitute. It appears that, in practice, this is difficult for a prostitute to do by herself. Often the individual in this situation lacks education, professional skills and a social network. In 2008, the municipality of Utrecht started exit-programmes to help in this regard. These exit-programmes offer a personal assistance programme, including crisis shelter, psycho-social care, debt assistance and housing.

Barrier Effect of the Broad Packet of Measures

After becoming aware of a structural presence of human trafficking at the Zandpad, the municipality of Utrecht decided, together with the police and the public prosecutor, to set up a joint approach to combat this crime. The tax department also became an important partner in this approach. A broad packet of measures was proposed as part of this approach. This packet included: amending the permit system; getting more information from the police and the public prosecutor in order to investigate and prosecute human trafficking; combined enforcement actions; cooperating with those who run prostitution companies; a larger presence of aid services, improving the resilience of prostitutes, using exit policy and giving clients information about what to do when human trafficking is noticed.

The amended Permit System Window Prostitution entered into force on November 1, 2010 and includes the following provisions:⁶⁵

1. A duty for prostitutes to register themselves. In this way, the GG&GD are able to see how many individuals are involved in prostitution and the GG&GD are better enabled to recognise indications of human trafficking. Moreover, the GG&GD can directly alert the women about (medical) care, assistance and exit possibilities. The registration is valid for two years. The data is accessible by a limited number of people.
2. Prostitutes may work no more than 12 hours per day. This prevents women being forced to work extremely long hours. During a prostitute's working hours, the attempt is made to make assistance available as much as possible.
3. The minimum rental period of a work space is four weeks. In this way, police, the tax department, inspectors and aid providers can build contacts with the prostitutes. Moreover, this rule aims to prevent prostitutes from being rotated as fast as possible, since this is a tactic often used by human traffickers.

B9 Permit

Human trafficking is not limited to Dutch prostitutes. It is often immigrants who end up in prostitution via human trafficking. For this group of people there is the B9-arrangement. Illegal prostitutes who are (possible) victims or witnesses of human trafficking can receive a temporary residence permit. They may then remain in the Netherlands during the investigation and prosecution of the perpetrator.⁶⁶

Human Rights Example

A general problem that arises when combating human trafficking in the prostitution sector is that the actual existence of human trafficking is very difficult to investigate and prosecute. In 2000, the general brothel prohibition ended in the Netherlands. Thus, prostitution is legal in Utrecht. On the one hand, it can be argued that the legalisation of prostitution has a large negative impact on a broad series of rights. On the other hand, and this is argued by the Dutch government, it can be said that regulating the sex industry allows the government to exercise more control over the sex industry and to prevent abuse. The

65 Proposal to the Council: Amendment Permit System Window Prostitution in the General Local Regulation (2010).

66 Human Trafficking – Seventh Report National Rapporteur (The Hague, 2009) p. 166.

Dutch government believes that this approach is in the benefit of the sex workers and that legalisation facilitates action against sexual violence, sexual abuse and human trafficking.

Result

The exit programme that the municipality of Utrecht started enjoyed success in 2009. Fifty women were involved in the guidance process and 11 of them eventually quit their jobs as prostitutes. In 2010, 50 places will also be created in this programme for women who want to leave the profession.⁶⁷ Only time will tell what the results of the new local regulations (APV) will be. In any case, it is clear that the municipality is committed to inspection and enforcement.

Good practice

- The HAP-Project and the exit projects

Points of Attention

- Measures that are used to combat human trafficking could sometimes lead to a reduction of the choices and the rights of the groups for which the measures are meant. For example, the right to freedom of movement and the right to employment can be limited. Proportional measures and an eye for these 'side effects' remain important when taking measures against human trafficking.
- The future will show whether the new local regulations (APV) have the intended effect.

⁶⁷ Municipality of Utrecht, 'Utrecht's Exit Programme Prostitutes Has Success' (23 February 2010), <http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=12564&persberichtID=330164&type=pers> (visited on 4 May 2011).

Treaties and Human Trafficking

Article 4, Universal Declaration of Human Rights

No one shall be held in slavery or servitude; slavery and the slave trade shall be prohibited in all their forms.

Article 8 (1, 2), International Covenant on Civil and Political Rights

- 1. No one shall be held in slavery; slavery and the slave-trade in all their forms shall be prohibited.*
- 2. No one shall be held in servitude.*

Article 6, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women

States Parties shall take all appropriate measures, including legislation, to suppress all forms of traffic in women and exploitation of prostitution of women.

Article 32, Convention on the Rights of the Child

- 1. States Parties recognise the right of the child to be protected from economic exploitation and from performing any work that is likely to be hazardous or to interfere with the child's education, or to be harmful to the child's health or physical, mental, spiritual, moral or social development.*
- 2. States Parties shall take legislative, administrative, social and educational measures to ensure the implementation of the present article. To this end, and having regard to the relevant provisions of other international instruments, States Parties shall in particular:*
 - (a) Provide for a minimum age or minimum ages for admission to employment;*
 - (b) Provide for appropriate regulation of the hours and conditions of employment;*
 - (c) Provide for appropriate penalties or other sanctions to ensure the effective enforcement of the present article.*

Article 36, Convention on the Rights of the Child

States Parties shall protect the child against all other forms of exploitation prejudicial to any aspects of the child's welfare.

Article 4 (1, 2), European Convention on Human Rights

- 1. No one shall be held in slavery or servitude.*
- 2. No one shall be required to perform forced or compulsory labour.*

Article 5, Charter of Fundamental Rights of the European Union

Prohibition of slavery and forced labour

- 1. No one shall be held in slavery or servitude.*
- 2. No one shall be required to perform forced or compulsory labour.*
- 3. Trafficking in human beings is prohibited.*

Explanation

Human trafficking and slavery that exploits people and engages them in forced labour happens on a large scale, worldwide.⁶⁸ Women and young girls are often forced into prostitution but it also happens that they are forced to work as au-pairs or domestic workers. The group of male victims is becoming more visible in the Netherlands, for example victims who are forced to work in agriculture, construction, and restaurants and cafés. Article 273f of the Dutch Criminal Code criminalises exploitation in labour and services in sex industry, slavery, practices that can be considered slavery, and organ trade.

Diverse international human rights treaties oblige States to prevent human trafficking, to punish traffickers and to provide adequate solutions to trafficking.⁶⁹ In the first place, most instruments are focused on enforcing the law. The UN Office of the High Commission of Human Rights' (UNOHCHR) Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking and the Council of Europe's Convention on Action against Trafficking in Human Beings pay more attention to a human rights approach that takes side effects into account.⁷⁰ The Convention focuses on preventing human trafficking, protecting victims and prosecuting perpetrators. Moreover, the Convention sets up an independent

⁶⁸ See the commentary on Art. 4 of the UDHR at <www.amnesty.nl> (visited on 5 January 2010).

⁶⁹ For more information see: Factsheet 6: Human Rights Standards for Preventing and Combating Trafficking and the Protection of the Rights of Trafficked Persons van Aim for Human Rights.

⁷⁰ It can be seen whether the human trafficking policy is in line with human rights, with help from the following instrument: Aim for human rights (the Netherlands), La Strada Czech Republic and La Strada International and SCOT-PEP (UK), *The Right Guide. A Tool to Assess the Human Rights Impact of Anti-Trafficking Laws and Policies*, the Netherlands: 2010.

mechanism that sees to the effective implementation of the Convention. The judgment of the European Court of Human Rights in the case *Rantsev v. Cyprus and Russia*⁷¹ was an important turning point in the combating of human trafficking. In this case, the Court used a human rights approach to human trafficking. The Court indicated that in addition to having a positive obligation to criminalising and prosecuting, the State also has an obligation to protect the victim of human trafficking.⁷² Moreover, the UN Trafficking Protocol and a number of EU decisions⁷³ and directives⁷⁴ play an important role in the approach to human trafficking.

The Balance

In the above-mentioned treaty articles every form of slavery, forced labour and human trafficking is prohibited. Therefore, States must take (legal) measures and must apply punishments in order to comply with this fact. Moreover, the State must set minimum ages for paid labour and provisions for working times and working conditions in order to prevent people from economic exploitation.

The treaty texts and the description of Utrecht's policy on prostitution lead to the following determinations:

- The municipality of Utrecht uses a permit system for work in the prostitution sector.
- The municipality of Utrecht has, in accordance with treaty obligations, set maximum working times and ensures that prostitutes work in healthy and safe conditions.
- Combating human trafficking is a central theme within Utrecht's prostitution policy and within the amended Permit System Window Prostitution. Human trafficking is very difficult to detect and prosecute. That fact makes preventing human trafficking even more important. The municipal prostitution policy focuses on raising barriers against human trafficking so as to support investigation and prosecution of human trafficking.
- Measures that are taken to combat human trafficking can have adverse effects on other human rights of the target audience, such as the right to freedom of movement. It is important to take this, and the proportionality of the measures, into account.

Conclusion

Utrecht's prostitution policy is characterised by a broad packet of measures that combats human trafficking and forced labour as much as possible. The municipality expresses that human trafficking is prohibited and acts in conformity with treaty obligations by taking diverse measures to prevent human trafficking and economic exploitation. The chain approach between the municipality and the different partners illustrates this. However, measures that are taken to prevent human trafficking can lead to a restriction of the choices and rights of the target audience. Proportionality of the measures and an eye for these side effects remain important when taking measures against human trafficking.

71 *Rantsev v. Cyprus and Russia*, 7 January 2010, Application No. 25965/04.

72 For an explanation, see Chris Sent, *Rantsev, A Human Rights Approach to Human Trafficking*, 15 December 2010, available at <www.humantrafficking.info> (visited on 1 June 2011).

73 The Framework Decision 2002/629/JHA of the Council of 19 July 2002 on Combating Trafficking in Human Beings; The Framework Decision 2001/220/JHA of the Council of 15 March 2001 on the Standing of Victims in Criminal Proceedings.

74 Directive 2004/81/EC of the Council of the European Union, 29 April 2004 *On the Residence Permit Issued to the Third-Country Nationals Who Are Victims of Trafficking in Human Beings or Who Have Been the Subject of An Action to Facilitate Illegal Immigration, Who Cooperate with the Competent Authorities*; Directive 2011/36/EU from the European Parliament and the Council of the European Union, 5 April 2011 on preventing and combating human trafficking and protecting victims of human trafficking, replacing Framework Decision 2002/629/JHA of the Council of the European Union.

Public Order – Camera Policy (Privacy)

Introduction

In the Netherlands, the municipalities are responsible for the enforcement of the local public order and safety. In order to fulfil this task, more and more municipalities are deciding to use closed circuit television (CCTV) in the (inter-)cities. The use of cameras is seen as a solution to a lack of supervision in areas where there is a lot of (violent) crime. For these reasons, the municipality of Utrecht started using cameras ten years ago. Because the privacy of individuals can be affected by camera surveillance, the municipality must ensure that its camera policy complies with the national privacy law (Law Protection of Personal Data, *Wet bescherming persoonsgegevens*) as well as with the local General Local Regulation (*Algemene Plaatselijke Verordening*, APV). Utrecht's camera policy will serve as a case study in this report to research in which ways the municipal enforcement of public order contributes to the protection of human rights.⁷⁵

Municipal Camera Policy

The reason for Utrecht's camera policy was the increasing violence during the end of the 1990s in the intercity of Utrecht, specifically taking place in Utrecht's night-life. In the framework of the project Go Out Safely (*Veilig uitgaan*), the municipality decided to experiment with camera supervision in 2001. The cameras, placed in the areas where Utrecht's nightlife takes place the most, were meant to reduce violent crime and to improve Utrecht's inhabitants' feeling of safety. Because of the positive experience with the use of cameras, camera surveillance was later also allowed to be used in neighbourhoods where youth nuisance was experienced as being a big problem. Utrecht's camera policy is bound by diverse rules regarding the approval of camera use, the designation of the camera areas and attention to privacy.



Picture made by Sietse Brouwer

Approval of the Camera Policy

The aim of Utrecht's camera policy is enforcing public order (both in a preventive and repressive way) by using police and other services more efficiently. Camera supervision contributes indirectly to the investigation of crimes when the footage is watched in the framework of criminal investigations. In the Board's 2010-2014 programme, specific mention is made that cameras can only be used in instances where it can be specifically shown that cameras can help with the enforcement of the public order and safety. In these cases, camera supervision can be useful to gain a better picture of violent situations and to ensure a faster and more appropriate response from police. Moreover, camera footage is an important piece of evidence when dealing with violent crimes between groups or where alcohol and drugs play a role.⁷⁶

In Utrecht, it has been agreed that camera supervision can never be a stand-alone measure. Cameras should always be only a supplementary part of a packet of preventive and repressive measures that ensure safety in the city. Other measures that can be used to ensure safety are, for example, more effective use of youth workers and police, structural meetings with clubs' doormen and police, clubs' entrance policies and the collective refusal of entrance into all bars, clubs and cafés in Utrecht. The municipality of Utrecht has placed a total of 87 cameras in the city.⁷⁷ This number has been frozen for the moment.

⁷⁵ For this case study, the following sources were used: Factsheet Camera Surveillance Public Order (2010), Decision Designation Areas Camera Surveillance (2009), Study on Camera Policy in the Intercity (2009), Evaluation of the Camera Surveillance in Utrecht (2008), interview with Wout van Leeuwen and Ati van Linschoten (held on 12 October 2010), news reports from www.utrecht.nl and from the intranet about camera surveillance policy.

⁷⁶ There are also some objections to camera supervision, but this case study will not deal with that further (with the exception of the privacy issues).

⁷⁷ Utrecht and Safety. Camera Surveillance in Utrecht, <http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=267207> (visited on 11 October 2010).

Decision Designation of Areas of Camera Supervision

In 2009, the mayor of Utrecht decided to allow cameras in only a few neighbourhoods, in addition to the cameras that were already placed in the inter-city. The neighbourhoods where cameras were additionally to be allowed were Kanaleneiland Noord, Bernhardplein and Zuilen-Oost, Lombok-Oost, Maria van Hongarijereef Overvecht, and Hoograven. Moreover, the mayor decided that, in principle, the cameras could only be placed there for one year, with a possibility of extension. Each year, per location, it is decided whether extension is necessary.⁷⁸ Finally, it was determined that an extensive analysis of camera supervision had to be made before cameras could be placed in the city.

Privacy

The use of camera supervision entails the risk of an unacceptably large interference with the privacy of inhabitants. However, it seems that the municipality of Utrecht has dealt with the privacy issue appropriately. The Law Protection Personal Data and Utrecht's APV provide different privacy criteria that the municipality must adhere to. First, the cameras can only be placed for one year (extension is possible under certain circumstances). Second, the placement of cameras has to adhere to the demands of proportionality and subsidiarity. Third, the presence of camera supervision in a certain area has to be made clear to the public. Fourth, the police must have operational direction of the camera supervision. Finally, the footage may be stored no longer than 28 days.

Camera supervision in the inter-city of Utrecht is used actively during the evenings and during the nights in the week that are popular for going out. In Utrecht's neighbourhoods, footage is watched from the end of the school day to late in the evening. The images are watched live by a small group of functionaries who are trained and screened for that purpose. The camera footage can be kept for no more than 28 days and falls under the Law Police Data (*Wet politiegegevens*). The police can only search old footage within those 28 days for criminal facts and may only use footage for further investigation when this has been requested by the public prosecutor.

Human Rights Example

An obvious example of when human rights are implicated in Utrecht's camera policy is the municipality's dealing with the privacy issue. On the one hand, there is mostly (academic) literature that raises objections to camera supervision because of the privacy argument. On the other hand, it appears that in practice 80-90% of Utrecht's population has no problem with the placed cameras.⁷⁹ It is difficult for the municipality of Utrecht to find a balance between both approaches.

Result

In 2009 a study was done on the camera supervision in Utrecht's intercity. This study showed that cameras contribute significantly to the resolution of violent incidents. Moreover, camera supervision has lived up to expectations regarding the prevention of theft and vandalism. Camera supervision has contributed less well to preventing (youth) nuisance and to reducing feelings of insecurity. This is also the case in situations where alcohol and drugs play a role.⁸⁰ The reporting of crimes in Utrecht's intercity has gone down since camera supervision has started. However, it is unclear whether this is actually because of the camera policy or because of other measures taken in the framework of Go Out Safely.

Good practice

- The rule that camera supervision must always form a part of a broader packet of preventive and repressive measures when dealing with safety in the city.

Points of Attention

- The municipality of Utrecht must ensure that its camera policy adheres to many different privacy conditions. On the other side, the social trend of social media and, for example, Google Street View, does not always protect privacy. The municipality of Utrecht must figure out how to deal with these societal developments. There is a distinction between the rights of individuals

⁷⁸ The safety situation has already improved so much in the Maria van Hongarijereef that an extension would be disproportionate. (Decision Designation Areas Camera Surveillance (2009)).

⁷⁹ Municipality of Utrecht, Study on Camera Policy in the Intercity (2009) p. 2.

⁸⁰ Municipality of Utrecht, Study on Camera Policy in the Intercity (2009) p. 2.

that the *government* must respect and those rights that hold between individuals and *organisations* such as Google.

Treaties and Public Order (Privacy)

Article 12, Universal Declaration of Human Rights

No one shall be subjected to arbitrary interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to attacks upon his honour and reputation. Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks.

Article 17, International Convention on Civil and Political Rights

1. No one shall be subjected to arbitrary or unlawful interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to unlawful attacks on his honour and reputation.

2. Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks.

Article 5(1), European Convention on Human Rights

Everyone has the right to liberty and security of person (...).

Article 8, European Convention on Human Rights⁸¹

1. Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.

2. There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.

Article 16b(1), Treaty of Lisbon (Article 16(1), Treaty on the Functioning of the European Union)

Everyone has the right to the protection of personal data concerning them.

Article 25bis, Treaty of Lisbon (Article 39, Treaty on the European Union)

In accordance with Article 16 of the Treaty on the Functioning of the European Union and by way of derogation from paragraph 2 thereof, the Council shall adopt a decision laying down the rules relating to the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Member States when carrying out activities which fall within the scope of this Chapter, and the rules relating to the free movement of such data. Compliance with these rules shall be subject to the control of independent authorities.

Article 7, Charter of Fundamental Rights of the European Union

Everyone has the right to respect for his or her private and family life, home and communications.

Article 8, Charter of Fundamental Rights of the European Union

1. Everyone has the right to the protection of personal data concerning him or her.

2. Such data must be processed fairly for specified purposes and on the basis of the consent of the person concerned or some other legitimate basis laid down by law. Everyone has the right of access to data which has been collected concerning him or her, and the right to have it rectified.

3. Compliance with these rules shall be subject to control by an independent authority.

Article 10, Constitution of the Netherlands

(1) Everyone shall have the right to respect for his privacy, without prejudice to restrictions laid down by or pursuant to Act of Parliament.

(2) Rules to protect privacy shall be laid down by Act of Parliament in connection with the recording and dissemination of personal data.

(3) Rules concerning the rights of persons to be informed of data recorded concerning them and of the use that is made thereof, and to have such data corrected shall be laid down by Act of Parliament.

Explanation

Different human rights treaties prohibit unlawful interference with someone's privacy, family, house of correspondence. Interferences with privacy by the government are only allowed under strict circumstances. First, interference is only allowed when this has been provided for by law. The UN Human Rights Committee has determined that the prohibition against arbitrariness can also prohibit interference that is provided for by law. The interference must thus also be in compliance with the provisions and aims of the ICCPR and has to be reasonable in all circumstances.⁸² Second, it has to be clear that the interference is in the interest of the safety of society. The European Court of Human Rights uses the proportionality test to see if the interference with the right to privacy in order to protect public order is

⁸¹ Art. 16 CRC protects children against arbitrary or illegal interference in his or her private life.

⁸² UN Human Rights Committee, *General Comment 16*, 23 March 1988.

proportional. Third, individuals must have optimal access to the data that is collected by the government. Finally, all data may only be made available to those who have a direct legal interest in it and the data must be destroyed as soon as that interest no longer exists.⁸³

The EU also has rules that provide for an independent authority which is supposed to supervise the compliance with privacy rules.⁸⁴ In the Netherlands, this function is fulfilled by the Board Protection Personal Data (*College bescherming persoonsgegevens*). Moreover, the State is obliged to prevent individuals from violating the right to privacy. In addition to the general prohibition against arbitrary or illegal interference in an individual's private life, there are also different international instruments that protect privacy in relation to the electronic processing of personal data.⁸⁵

The Balance

It appears from the treaty texts that the privacy of individuals is found to be very important. Individuals' personal sphere, rights, and freedoms must, in principle, be protected from interference by the public authorities. On the other hand, everyone also has a right to personal safety. Because of this, interference with privacy (such as in the case of the camera policy) is allowed when this is in the interest of national and public safety or if this is necessary to prevent disorder and crime.

The treaty texts and the description of Utrecht's camera policy lead to the following determinations:

- The aim of Utrecht's camera policy is ensuring public order, investigating and preventing crimes and using police and other services more efficiently. Moreover, the camera policy is intended to have a preventative effect. The cameras in Utrecht seem to contribute significantly to solving violent crimes and to the prevention of theft and vandalism. From this perspective it can be said that, in accordance with the treaties, cameras are used in the interest of public safety.
- The placement of cameras in Utrecht is bound by national and local privacy rules. This is in accordance with the treaty obligations that hold that everyone has a right to protection by the law against interference or violation of the right to privacy.
- In addition to the number of situations in which cameras work well, there are instances in which the camera policy has contributed less to prevention. This is the case in regard to (youth) nuisance, reducing feelings of insecurity, and reducing crimes in which alcohol and drugs play a role. In these specific situations, the question can be posed whether the camera policy is still necessary to ensure public safety and the prevention of crime.

Conclusion

Considering the aim of Utrecht's camera policy, the use of the cameras is in accordance with the treaty obligations. Moreover, and in accordance with the treaty obligations, people are protected by the law against an interference with privacy that is too severe. In specific cases cameras have contributed less well to the prevention of crimes. This is the case for situations of (youth) nuisance and crimes in which alcohol and drugs play a role.

83 See 'privacy' in Amnesty International's human rights encyclopaedia (www.amnesty.nl, visited on 1 December 2010).

84 Art. 25bis of the Treaty of Lisbon and Art. 8 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union.

85 For example, the UN Declaration on Mass Media and Human rights and the Convention for the Protection of Individuals with Regard to Automatic Processing of Personal Data of the Council of Europe.

Social Corporate Responsibility – Fair Trade

Introduction

When a municipality is recognised as a Fair Trade Town, it means that both the municipal organisations and the entrepreneurs in the city are dealing with (small) farmers from developing countries in a manner that is as fair as possible. A Fair Trade Town pays a fair price for products, deals respectfully with people and the environment, and employs the principle of equality and partnership on all trade levels. Instead of development aid, it is fair trade that is supposed to contribute to the ability of producers in developing countries to build a better life.

Fair trade is a type of social corporate responsibility.⁸⁶ The first fair trade campaigns were held in 1992 in the city Garstang in the United Kingdom. In 2000, this city was declared first Fair Trade Town in the world. Since then other municipalities all over the world are working on making their trade as fair as possible. Between 2009 and 2010, the municipality of Utrecht worked toward getting the title of Fair Trade Town. This process will serve as a case study in this report to research the ways in which Utrecht's efforts to



Picture made by Hans Sakkers

comply with social corporate responsibility principles have contributed to the protection of human rights.⁸⁷

Fair Trade in Utrecht

In 2009 a number of volunteers came with the initiative to start a private working group with the aim of making Utrecht a Fair Trade Town. This initiative was noticed by two of Utrecht's municipal council members who then brought up the idea of fair trade in the council. Eventually, the council decided that the municipal organisation also wanted to support the aim of getting the title Fair Trade Town Utrecht. The municipality of Utrecht is, after all, a Millennium Municipality and fair trade would contribute to the realisation of one of the eight millennium goals.⁸⁸ However, before Utrecht

could get the title of Fair Trade Town, it had to fulfil a number of criteria. In order to achieve this, a number of actions were directed by the private working group.

Fair Trade Town

It is not simple to get the title of Fair Trade Town. The municipality has to fulfil six criteria. First, there must be a local working group to take the initiative to attain the title Fair Trade Town. Second, the municipality and the municipality's board must express their support for fair trade and they must buy fair trade products.⁸⁹ Third, fair trade products must be available in the local stores, supermarkets, cafés and restaurants. Fair trade products must be visibly sold and served. Fourth, a number of local organisations and companies must use fair trade products. Fifth, there must be sufficient media attention for the

⁸⁶ Social corporate responsibility is the process by which a company takes into account and takes responsibility for the effects its trade has on society, ecology and economy.

⁸⁷ This case study made use of the following sources: Annual Plan 2010. Utrecht, Fair Trade Town (2010), Fair Trade Original Special 11, Fair Trade Your Municipality! Guide and Backgrounds Campaign 'Fair Trade Town' (2009), Project Plan Utrecht Fair Trade City (2009), www.millenniumdoelen.nl, www.garstangfairtrade.org.uk, www.maxhavelaar.nl, www.utrechtfairtrade.nl, www.fairtradegemeenten.nl (all visited in October en November 2010), interview with Anneke van der Kluit (held on 21 October 2010), news reports from www.utrecht.nl about Fair Trade Town, Social Corporate Responsibility and the Millennium Goals.

⁸⁸ The United Nations Millennium Summit set eight millennium goals in 2000 that are meant to contribute to poverty reduction and sustainable development. The millennium goals are: elimination of extreme poverty and hunger, right to primary education, equal rights for men and women, lower child mortality rates, fewer deaths during childbirth, combating deadly diseases, care for a sustainable environment, and creating a worldwide partnership for sustainable development.

⁸⁹ Fair trade products can be recognised by the Max Havelaar label. The criteria that must be met in order to use the Max Havelaar label are, among others: a long trade relationship with (small) farmers in developing countries, stimulating social-economic independence of the small farmers, and the use of a minimum price for the products of the small farmers.

attempt to become a Fair Trade Town. Finally, within the government, the corporate sector and other organisations, special attention has to be paid for the overarching theme of social corporate responsibility.

Fair Trade Town Utrecht

Of the six criteria that a city must fulfil in order to become a Fair Trade Town, the second is directly applicable to the local government. In order to make the municipal organisation aware of corporate responsibility, the board of mayor and aldermen decided to initiate a new procurement policy. From that time on, the municipal organisation was bound to procure a specific number of fair trade products.

Aside from in the case of the second criterion, it is the local working group that holds responsibility for the realisation of the criteria that must be fulfilled in order for Utrecht to become a Fair Trade Town. The working group has defined two target audiences that should become aware of fair trade: the entrepreneurs in Utrecht and the consumers in the city. Regarding the entrepreneurs, it was determined that there already were a number of stores, restaurants and companies that bought fair trade products. It was remarkable to notice that there was no clear difference in this regard between large or small enterprises. There are small companies that make an effort to promote fair trade on principle, but there are also large companies that have a special budget post for social corporate responsibility.

In order to make the consumers in Utrecht aware of fair trade and fair trade products, a fair trade campaign has been started and run mostly in the (local) media and fair trade events are organised on a regular basis in the city. During these times, consumers are informed about the background of fair trade. Moreover, they are stimulated to choose fair trade products instead of products that are not gotten by way of fair trade.

Human Rights Example

In the case of social corporate responsibility and fair trade, the focus is human rights in developing countries and less so human rights within the municipality of Utrecht. However, at the Utrecht-level, this topic is about awareness raising and education of Utrecht's inhabitants and entrepreneurs about fair trade and human rights.

Result

It was uncertain for a while whether the municipality of Utrecht would receive the title of Fair Trade Town in 2010 but, in December of 2010, it happened. For a while, there was uncertainty about the number of fair trade companies in Utrecht (baseline). Now that the municipality has achieved the title of Fair Trade Town, the city must continue to invest in the publicity and awareness of fair trade.

Good practice

- The municipal organisation's fair trade procurement policy is now supported by the entire municipality.

Points of Attention

- The way the municipality will deal with the multiplicity of labels that promote fair trade but that do not use a minimum price. These labels are not officially seen as fair trade labels (see footnote 72).

Treaties and Social Corporate Responsibility

Preamble, Universal Declaration of Human Rights

Now, therefore the General Assembly proclaims this Universal Declaration of Human Rights as a common standard of achievement for all peoples and all nations, to the end that every individual and every organ of society, keeping this Declaration constantly in mind, shall strive by teaching and education to promote respect for these rights and freedoms and by progressive measures, national and international, to secure their universal and effective recognition and observance, both among the peoples of Member States themselves and among the peoples of territories under their jurisdiction.

Article 2(1), International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights

Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and co-operation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realisation of the rights recognised in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures.

Article 1(2), International Covenant on Civil and Political Rights

All peoples may, for their own ends, freely dispose of their natural wealth and resources without prejudice to any obligations arising out of international economic co-operation, based upon the principle of mutual benefit, and international law. In no case may a people be deprived of its own means of subsistence.

Part I, European Social Charter

The Parties accept as the aim of their policy, to be pursued by all appropriate means both national and international in character, the attainment of conditions in which the following rights and principles may be effectively realised: (...)

Article 1(4), Treaty of Lisbon (Article 3, Treaty on the European Union)

In its relations with the wider world, the Union shall uphold and promote its values and interests and contribute to the protection of its citizens. It shall contribute to peace, security, the sustainable development of the Earth, solidarity and mutual respect among peoples, free and fair trade, eradication of poverty and the protection of human rights, in particular the rights of the child, as well as to the strict observance and the development of international law, including respect for the principles of the United Nations Charter.

Explanation

The preamble of the UDHR shows that the primary responsibility to protect human rights rests with States. However, individuals and other organs of society, such as companies, also play a role in promoting and applying human rights. This rule from the UDHR is often referenced by international companies abroad in the framework of social corporate responsibility.⁹⁰ In this study, a distinction will be made between what is expected from States and what is expected from companies. The above-mentioned articles show that States are expected to take measures that promote human rights at an international level. States are called to take measures in the framework of economic and technical international cooperation (Article 2 ICESCR⁹¹) and peoples are called to engage in international trade in a way that leads to mutual benefit (Article 1(2) ICCPR). The European Union aims to contribute to free and fair trade (Article 1(4) Treaty of Lisbon). Different human rights subjects are related to social corporate responsibility, for example non-discrimination, the rights of labourers and the protection of civilians in war time.⁹²

The Balance

The above-mentioned treaty articles show that States must take economic measures to benefit international aid and cooperation. Peoples must be treated with respect and economic relations must be mutually beneficial. States are meant to work to achieve international free and fair trade.

90 See *Theme: Social Corporate Responsibility* available at <www.amnesty.nl>, visited on 4 January 2011.

91 See for more information on the interpretation and implementation of this article: Committee of Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment 3 On the Nature of States Parties Obligations* (1990).

92 See for example UN Norms for Corporations <www.unglobalcompact.org>, visited on 4 January 2011 and the guidelines of UN Special Rapporteur John Ruggie, <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/BusinessIndex.aspx>>, visited on 10 March 2011.

The treaty texts and the description of Utrecht's aim to adhere with the principles of social corporate responsibility lead to the following determinations:

- The fact that the municipality of Utrecht received the Fair Trade Town title says a lot about the way in which the municipality engages in trade with other countries and peoples. The municipality conducts trade based on the principle of partnership and pays a minimum price for products. In this way, the municipality adheres to the obligation to take economic measures that ensure fair and honest international cooperation.
- In addition to the official fair trade label, there are a many other labels that focus on fair trade. However, what characterises fair trade products is that they guarantee a minimum price. A point of attention for the municipality is how to deal with the multiplicity of labels that focus on fair trade but that do not guarantee such a minimum price.

Conclusion

The municipality of Utrecht pays sufficient attention to social corporate responsibility. After all, there is a good reason the municipality was named Fair Trade Town. The municipality is committed to achieving free and fair trade between States and preventing that peoples are exploited, in conformity with the treaty obligations and in the framework of international cooperation and aid.

Human Rights Education – Peaceful School

Introduction

In the Netherlands it seems self-evident that human rights are present in society. It is so self-evident, that most people think of countries far away when human rights are spoken of. In primary and secondary education, there was no mandatory curriculum that focused on human rights in the Netherlands. Since 2006, a legal duty was imposed from the national level to expose students to democratic citizenship and to proper social interaction. In order to comply with this law, more and more primary schools are using the didactic programme the Peaceful School (*Vreedzame school*). This curriculum guides schools in promoting democratic and (inter)active citizenship and in contributing to the social-emotional development of the child. The programme is subsidised by the municipalities. Peaceful Schools have also started developing in the municipality of Utrecht. The description of the Peaceful School in Utrecht will serve as a case study in this report in order to research the way in which the municipal human rights education contributes to the protection of human rights.⁹³

Peaceful School Utrecht

The Peaceful School has been used for the past ten years at primary schools. Originally, the course material was meant to improve the social and emotional atmosphere at schools. In the past few years, the programme has been expanded and strengthened in the area of democratic citizenship. Here, the focus is placed on encounters and interaction with each other. The aim is that children are raised to be socially responsible citizens. The Peaceful School is used in almost 400 Dutch primary schools.⁹⁴ In the municipality of Utrecht the curriculum is used in 70% of the schools.⁹⁵ The Peaceful School is now being adapted to Peaceful Neighbourhoods. The municipality of Utrecht has three such Peaceful Neighbourhoods at this moment.

Peaceful School

The Peaceful School aims to develop a democratic society in which individuals are heard and listen to each other, despite difference that can exist in a society. Attention is given to specific situations and needs at each primary school, after which a specific programme is made for each school. The basis curriculum has three aspects: student participation, group meetings and diversity. These aspects are meant to teach the students to interact with each other in a positive and caring manner, to create a pleasant atmosphere within the school, to make decisions democratically and to be open for differences between people. This is all done based on the own strength of the students.



Picture made by Willem Mes

The aspect student participation aims to promote the responsibility of students within the school. Students are appointed as mediators for conflicts and take part in commissions and student councils. In this way, they learn skills that are part of democratic citizenship. The students develop their voice and are made to feel responsible for the atmosphere at school. The aspect group meetings focuses specifically on democratisation within the school. The aim is to have students take part in the decision making process about matters that are directly relevant to the students. In order to achieve this, group meetings with the students are held every other week. In those meetings, and within pre-set boundaries, ideas and suggestions

93 In this case study, the following sources were used: Evaluation of the Peaceful School, Aspect Peaceful School Group 7, Folder the Peaceful School, Ricus Dullaert in *Trouw*: 'Does A Child Become Peaceful from A Peaceful School?' (16 November 2010) p. 22-23, website www.vreedzameschool.nl, interview with Corine Bont-Tiebosch (held on 21 September 2010), e-mail contact with Mohamed Jaater, Ger Roos, Caroline Verhoeff, news reports from www.utrecht.nl about the Peaceful School and the Peaceful Neighbourhood.

94 Eduniek, Folder the Peaceful School, www.devreedzameschool.net (visited 4 May 2011).

95 Ricus Dullaert, 'Does A Child Become Peaceful from A Peaceful School?', in: *Trouw* (16 November 2010) p. 22.

are discussed to change the school. Most decisions are taken based on consensus. The aspect of diversity uses two months to focus on differences between people, groups, families and neighbourhoods. The diversity theme is approached and looked at in a positive way.

De module leerlingenparticipatie heeft als doel om de verantwoordelijkheid van de kinderen binnen de school te bevorderen. Leerlingen worden aangewezen als mediator bij conflicten en nemen deel aan commissies en leerlingenraden. Op die manier leren ze vaardigheden die bij het democratisch burgerschap horen. De scholieren krijgen een duidelijke stem en zijn zelf verantwoordelijk voor de sfeer op school. De module groepsvergadering richt zich met name op democratisering binnen de school. Het is hierbij de bedoeling dat leerlingen kunnen meebeslissen over onderwerpen die specifiek op hen van toepassing zijn. Om dit te bereiken worden er om de twee weken groepsvergaderingen gehouden met de leerlingen. Daar worden voorstellen en ideeën besproken die binnen de vooraf gestelde speelruimte verandering teweeg moeten brengen binnen de school. De meeste besluiten worden op basis van consensus genomen. Met de module diversiteit wordt twee maanden lang ingegaan op verschillen tussen mensen, groepen, families en wijken. Het thema diversiteit wordt op een positieve manier benaderd en bekeken.

Peaceful Neighbourhood

Because of the success of the Peaceful School, an approach was developed to focus on peaceful neighbourhoods. In a Peaceful Neighbourhood, all organisations and institutions are instructed in the principles and goals of the Peaceful School. The idea behind this is that it is not only at school that children should focus on democratic citizenship and social interaction at school, but also outside. The first Peaceful Neighbourhood was started in the municipality of Utrecht in 2008 in Overvecht. The Peaceful Neighbourhoods have been expanded to Kanaleneiland and Zuilen. In every neighbourhood, the municipality has set two years aside for the implementation of Peaceful Neighbourhood. After that, the organisations must develop and train by themselves. Research conducted by Utrecht University shows that children benefit greatly from the Peaceful Neighbourhoods. Students notice that the peaceful conflict solution tactics they learned at school, can, and should, also be used in the neighbourhoods they live in.

Human Rights Example

The Peaceful School can be connected to local human rights. The curriculum helps children grow up to be democratic citizens who are involved with their society. Children start to feel responsibility to solve conflicts constructively and to contribute to a pleasant living environment. In this way, the right of every child to safe development and to developing their talents is expressed.

Result

Extensive evaluation data of the Peaceful Schools in Utrecht does not yet exist. In 2008, Utrecht University started a multiple year study of the effects of the Peaceful School. The results of this study will be published in the second half of 2011.⁹⁶ However, the yearly Safety Thermometer (*Veiligheidsthermometer*) shows that the feeling of safety experienced by Utrecht's teachers and students has become more positive at the primary schools that have been using the curriculum for more than two years. Moreover, the schools are enthusiastic about the improved atmosphere that is present in class after the course series.

Good practice

- The Peaceful School is based on children's positive power. Students themselves act as mediators to solve conflicts peacefully and contribute to a pleasant living environment.

Points of Attention

- The peaceful approach requires a change of culture. It takes time to get all involved enthusiastic and to bundle the peaceful activities.
- Because the temporary subsidies for Peaceful Neighbourhood end in 2012 it is uncertain whether the number of Peaceful Neighbourhoods will increase.

⁹⁶ This was apparent from e-mail contact with Corine Bont-Tiebosch (Senior Policy Advisor Education, Municipality of Utrecht) and Birgit Haberland (Policy Advisor Education, Municipality of Utrecht) on Friday 22 April 2011 and Tuesday 26 April 2011.

Treaties and Human Rights Education

Preamble, Universal Declaration of Human Rights

Now, therefore the General Assembly proclaims this Universal Declaration of Human Rights as a common standard of achievement for all peoples and all nations, to the end that every individual and every organ of society, keeping this Declaration constantly in mind, shall strive by teaching and education to promote respect for these rights and freedoms (...).

Article 26(2), Universal Declaration of Human Rights

Education shall be directed to the full development of the human personality and to the strengthening of respect for human rights and fundamental freedoms. It shall promote understanding, tolerance and friendship among all nations, racial or religious groups, and shall further the activities of the United Nations for the maintenance of peace.

Article 13(1), International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights

The States Parties to the present Covenant recognise the right of everyone to education. They agree that education shall be directed to the full development of the human personality and the sense of its dignity, and shall strengthen the respect for human rights and fundamental freedoms. They further agree that education shall enable all persons to participate effectively in a free society, promote understanding, tolerance and friendship among all nations and all racial, ethnic or religious groups, and further the activities of the United Nations for the maintenance of peace.

Article 7, International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination

States Parties undertake to adopt immediate and effective measures, particularly in the fields of teaching, education, culture and information, with a view to combating prejudices which lead to racial discrimination and to promoting understanding, tolerance and friendship among nations and racial or ethnical groups, as well as to propagating the purposes and principles of the Charter of the United Nations, the Universal Declaration of Human Rights, the United Nations Declaration on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, and this Convention.

Article 10(c), International Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women
States Parties shall take all appropriate measures to eliminate discrimination against women in order to ensure to them equal rights with men in the field of education and in particular to ensure, on a basis of equality of men and women:

(c) The elimination of any stereotyped concept of the roles of men and women at all levels and in all forms of education by encouraging coeducation and other types of education which will help to achieve this aim and, in particular, by the revision of textbooks and school programmes and the adaptation of teaching methods.

Article 29(1b), Convention on the Rights of the Child

States Parties agree that the education of the child shall be directed to:

(b) The development of respect for human rights and fundamental freedoms, and for the principles enshrined in the Charter of the United Nations.

Explanation

In diverse international human rights treaties, the Netherlands has agreed to strive to promote respect for human rights and fundamental freedoms by way of education. Different General Comments from UN treaty committees highlight how States can fulfil this obligation.⁹⁷ Children must not only learn about human rights; children must also see human rights being applied in daily life at home, at school and in the society. Moreover, these values must be integrated into the education policy and curriculum. The UN Member States have set up the Plan of Action: World Program for Human Rights Education⁹⁸ in order to promote the implementation of human rights education. This national implementation strategy has four steps: an analysis of the place human rights education holds in education; making an action plan that leads to implementation of human rights education; execution of human rights education; and evaluation. Additionally, the plan sets up a coordination point so that the different organisations that play a role in

⁹⁷ See for example, UN Committee on the Rights of the Child, *General Comment 1; Article 29(1) Treaty on the Rights of the Child*, 8 February 2001 and Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment 13; The Right to Education* 8 December 1999.

⁹⁸ United Nations, UNESCO and OHCHR, "Plan of Action: World Programme for Human Rights Education", New York, Geneva: UNESCO, 2006 (UN GA A/59/43).

this matter can come together and find each other.⁹⁹ The Council of Europe has set up the programme Education for Democratic Citizenship and Human Rights in order to protect and promote human rights in society.¹⁰⁰ At the moment, the EU's Fundamental Rights Agency (FRA) is working on developing a strategy and a programme to spread human rights education more broadly throughout the EU.¹⁰¹ The Netherlands has received criticism from social organisations, the Council of Europe, and in the context of the UN because of the Netherlands' lack of attention for human rights and the rights of the child.¹⁰²

The Balance

The treaty articles show that States must promote a number of things with education: respect for fundamental rights and freedoms; understanding, tolerance and friendship between citizens and a useful role for the citizen in a free society. Moreover, States must take effective measures in the area of education to combat stereotypes that lead to racial discrimination. It is not only at schools that these obligations must be fulfilled, but also at home and elsewhere in society.

The treaty texts and the description of Utrecht's local human rights education, lead to the following determination:

- The Peaceful School is focused on creating understanding, tolerance and friendship between citizens, in compliance with the treaty articles. Creating bonds among students and creating a code of behaviour is used to combat students' prejudices and unfriendly behaviour. The Peaceful School is a measure that is used to prevent human rights from being violated at a later stage – for example, because of discrimination or violence against individuals. Teaching responsibility and peaceful dispute resolution leads to a useful role for students in society.
- The Peaceful School contributes in a positive way to the right of each child to develop him/her self and his/her talents safely.
- In Utrecht, the principles of the Peaceful School are applied more and more often to the neighbourhoods where the students live, in accordance with the recommendation of the UN treaty committees.
- The Peaceful School curriculum emphasises social citizenship. A specific link to human rights and the rights of the child still has to be made.

Conclusion

In the area of human rights education, the municipality of Utrecht seems to be doing well, at first sight. About 70% of Utrecht's schools use the Peaceful School programme.¹⁰³ The curriculum is focused on understanding, tolerance, friendship and safety at school. A problem with the way in which citizenship education is executed is that emphasis is placed on social citizenship and less on human rights and the rights of the child. The link with these rights still has to be made.

99 See Bartels, R. & Brandt, T. van den & Oomen, B. 'Despite (Treaty) Obligations No Human Rights Education in the Netherlands?', *Nederlands Juristenblad (NJB)*, 2008, 83-43, pp. 2697-2698.

100 See the Council of Europe Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education, Recommendation CM/Rec(2010)7 of 11 May 2010. See for more information <www.coe.int/t/dg4/education/edc/Default_en.asp> (visited on 8 December).

101 European Union Agency for Fundamental Rights, *Human Rights Education Mapping*, Report by the Change Institute, 16 March 2010, p. 6. Additionally, the FRA has material for children and adults about human rights, a handbook that connects human rights education with education about the Holocaust and a study on which role historical places can play in this (see for more information <www.fra.europa.eu>).

102 This is the case for the members of the Platform Human Rights Education, the Anne Frank Foundation, the Centre for Worldwide Education, the League for Human Rights, the NJCM, the NVVN, the Dutch Red Cross and UNICEF. See <www.mensenrechteneducatie.nl>; European Commission against Racism and Intolerance, Third Report on the Netherlands (3) Strasbourg, 12 February 2008, Recommendation 41; Speech of the Council of Europe Commissioner for Human Rights Hammarberg, Forum on "Civic Partnerships for Citizenship and Human Rights Education", Strasbourg, 9-10 October.

103 Ricus Dullaert, 'Does A Child Become Peaceful from A Peaceful School?' in: *Trouw* (16 November 2010) p. 22.

Health Care – Elderly Policy

Introduction

The municipality of Utrecht takes age groups less into account when dealing with the health of its inhabitants and focuses more on the measure in which people are either self-reliant or vulnerable. In Utrecht, 20% of the inhabitants can be characterised as vulnerable and 5% of the inhabitants as very vulnerable.¹⁰⁴ Specifically focusing on older inhabitants, it can be said that there are relatively many elderly in Utrecht that belong to the (very) vulnerable group. Because of this, the municipality of Utrecht pays attention to the health of its elderly in different ways. Utrecht's elderly policy will serve as a case study in this report in order to investigate the ways in which the municipal healthcare contributes to the protection of human rights.¹⁰⁵

Municipal Elderly Policy

The municipality of Utrecht's elderly policy uses an inclusive approach: there is no specific elderly policy but, instead, elderly issues are integrated into all of Utrecht's policy as well as the execution of that policy. An example of this is the separate section on elderly policy in the 2011-2014 draft memo Diversity Policy (*concept-Speerpuntennotitie diversiteitsbeleid*).¹⁰⁶ The municipality's starting point is that the elderly participate in the society and are self-reliant as long as possible. The municipality bases its policy on the power and potential of the elderly. The elderly policy is also aimed at providing elderly with information and at noticing problems early on and providing assistance. When developing the policy, elderly and institutions for the elderly are involved, such as the Advice Commission for Elderly Policy (*Adviescommissie voor het ouderenbeleid*) and the cooperating elderly groups (*Cosbo*).

Draft Memo Diversity Policy (2011-2014)



Picture made by Bert Spiertz

The memo Diversity Policy 2011-2014 follows the execution programme Diversity and Integration (*Diversiteit en integratie*) 2007-2010. The aim of this memo is to promote the participation of Utrecht's inhabitants and to combat exclusion and intolerance. In specific relation to the elderly, the municipality aims to ensure that this target audience can live in a safe and accessible environment with an immediate access to care when this is necessary. Vulnerable elderly individuals have to deal with two problems: they are lonely (15%)¹⁰⁷ and care is not in tune with the diverse composition of society. The municipality takes measures to combat these two problems by way of the Action Point Memo for the Elderly (*Actiepuntnotitie ouderen*).

Executing organisations, migrant organisations and private institutes hold an important place in Utrecht's elderly policy. They organise different activities for the (socially vulnerable) elderly. The neighbourhood wellbeing organisations have special elderly advisors who offer elderly individuals information, advice and client support. At the city level, the foundation Stade offers other types of informal care: from mediating new friendships between elderly to the composition of a Plus Guide, in which elderly are informed about activities and services in Utrecht they might be interested in.

Action Point Memo for the Elderly

¹⁰⁴ Interview with Marianne van der Horst (held on 17 November 2010).

¹⁰⁵ For this case study, the following sources were used: Draft Diversity Policy Memo (2010), Action Point Memo Elderly (2009), Elderly Persons in Utrecht, Active and Diverse (Municipal Advice Commission for Elderly Policy), Public Health Monitor Utrecht 2010 (2010), interview with Marianne van der Horst (held on 17 November 2010) and Machteld Hoekzema (held on 20 December 2010), news reports from www.utrecht.nl and from the intranet on elderly policy and elderly care.

¹⁰⁶ This memo will be presented to the council during the first quarter of 2011. The municipality of Utrecht uses 65 years old as the lower age limit of the group “elderly” (Draft Diversity 2010-2014 (main points)).

¹⁰⁷ Municipality Utrecht, Action Point Memo Elderly (2009).

The Action Point Memo for the Elderly is an annex of the Diversity Plan (*Plan van aanpak diversiteit*) 2010-2014. The memo has four areas of attention. First, the municipality aims to make use of the experience and knowledge of elderly individuals by expanding the existing elderly network and volunteer network. Second, the municipality tries to combat loneliness with the Social Isolation Plan (*Plan van aanpak sociaal isolement*). Third, the municipality aims at improving the quality of the service provision by, for example, increasing the number of Social Support Offices (*Wet maatschappelijke ondersteuning loketten, WMO-loketten*) per neighbourhood. Finally, the municipality pays attention to the accessibility and safety of housing for elderly that comes with immediate access to care.

Utrecht's current board of mayor and aldermen has included an extra focus in the memo Diversity Policy. The board stimulates the expansion of culture-sensitive care. Utrecht's care institutions still focus too little on the cultural differences between elderly individuals. First generation immigrations are now becoming older and the municipality and its care institutions are now seeing the urgency of providing appropriate meals and daily activities for these individuals. In order to do this, a budget is necessary as well as a change in behaviour from the care institutions themselves. This also calls for a different manner of thinking and acting from the municipality and Utrecht society. Different pilot projects are currently being used in order to get a better picture of what first generation immigrant elderly individuals need and in order to adjust the supply to that demand.

Elderly Health Care

The municipality's GG&GD pays attention to promoting the health of Utrecht's inhabitants. The GG&GD have to contribute to a healthy, active and social city. Inhabitants must feel, be and stay healthy. However, the GG&GD does not only want to care, they also want to be aware of what the inhabitants of Utrecht think. Thus, the GG&GD take the concepts of care, health benefits, self-reliance and participation as starting points. The GG&GD uses a public health monitor every four years in order to further study this.

The public health monitor from 2010 showed that relatively many elderly can be qualified as vulnerable elderly. Although elderly individuals are not seen as a separate target audience, the GG&GD do pay attention to the elderly and elderly health care in different ways. Projects have been started in order to soften or combat the problems elderly have and to promote their health. This has especially taken place at the neighbourhood level.¹⁰⁸ In the case of access and availability of care and support, the GG&GD focus on care given by close relatives or friends and the approach Healthy Neighbourhood (*Gezonde wijk*).¹⁰⁹

Human Rights Example

When elderly policy is connected to human rights, it can be determined that it is difficult for Utrecht to determine which elderly are lonely. Moreover, the municipality is trying to figure out how to reach elderly immigrants. These individuals in particular are not used to going to care institutions or to receiving assistance from the municipality. The municipality is not investing any extra money in the availability of folders in different languages,¹¹⁰ thus the elderly immigrants must be reached in another way. The municipality aims to reach elderly immigrants and lonely elderly by creating culture-sensitive care and, more generally, through the Social Support Offices, networks in the neighbourhood and general practitioners. This is necessary because every (lonely) elderly Utrecht inhabitant has a right to the same care and municipal facilities.

Result

The culture-sensitive care is receiving more and more attention within the municipality of Utrecht. The new draft memo Diversity Policy 2011-2014 focuses on this issue as well. Time will tell whether the extra attention will lead to a larger accessibility of care for elderly immigrants. About 11% of Utrecht's adult and elderly population indicated in 2010 that their health was average and 3% of these groups indicated that their health was bad.¹¹¹ This is an average number; for people with a lower education and as people get older, problems increase in many areas of life, including health and self-reliance. The percentage is lower than it was in 2006 but must be reduced even more in the coming years.

¹⁰⁸ Examples are the project Grosso in Ondiep and Transwijk, project Levenslust in Zuilen and the Beweegtuin in Overvecht.

¹⁰⁹ Within this approach, general practitioners, pharmacists and the home care service (first line care) are supposed to cooperate more with each other and with the wellbeing organisations (zero line care).

¹¹⁰ This was apparent from an interview with Machteld Hoekzema (held on 17 November 2010). The municipality of Utrecht bases its policy on the own strength of the people or on the signals people give off themselves when they need help. Moreover, the municipality does not have a budget for this.

¹¹¹ Municipality of Utrecht, Public Health Monitor Utrecht 2010 (2010) p. 9.

Good practice

- Utrecht has elderly advisors in every neighbourhood who provide information, advice and client support.
- The projects run by Stade have the clear function of signalling problems.
- Pilots in the area of care for elderly immigrants

Points of Attention

- Sometimes it is difficult for the municipality to reach all of the elderly who are lonely or who are first generation immigrants in need of assistance. In addition to its own commitment, the municipality relies on signals that the individuals themselves must send out when they need help. However, in reality, this independent signalling for help does not happen very often.

Treaties and Health Care

Article 25, Universal Declaration of Human Rights

(1) Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.

(2) Motherhood and childhood are entitled to special care and assistance. All children, whether born in or out of wedlock, shall enjoy the same social protection.

Article 12, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights

1. The States Parties to the present Covenant recognise the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health.

2. The steps to be taken by the States Parties to the present Covenant to achieve the full realisation of this right shall include those necessary for:

(a) The provision for the reduction of the stillbirth-rate and of infant mortality and for the healthy development of the child;

(b) The improvement of all aspects of environmental and industrial hygiene;

(c) The prevention, treatment and control of epidemic, endemic, occupational and other diseases;

(d) The creation of conditions which would assure to all medical service and medical attention in the event of sickness.

Part I(11), European Social Charter

Everyone has the right to benefit from any measures enabling him to enjoy the highest possible standard of health attainable.

Article 35, Charter of the European Union

Everyone has the right of access to preventive health care and the right to benefit from medical treatment under the conditions established by national laws and practices. A high level of human health protection shall be ensured in the definition and implementation of all Union policies and activities.

Explanation

The right to physical and mental health of a highest possible level mandates that everyone has access to health care and related services in so far as the capacity of the country allows. In General Comment 14 from the UN Committee for Economic, Social and Cultural Rights, the Committee stated that everyone has the right to control over his or her own health and body (including sexual and reproductive freedom¹¹²).¹¹³ Everyone has the right to equal opportunity of obtaining access to the highest possible standard of care. Moreover, everyone must have access to care close by. Additionally, other aspects that can affect health play an important role, such as adequate sanitary facilities, safe food and a healthy environment. In relation to the elderly, the Committee recommended an integral treatment that combines prevention, care and rehabilitation.¹¹⁴ In addition to the above-mentioned provisions, there are also provisions that protect specific rights to health of women,¹¹⁵ children,¹¹⁶ disabled,¹¹⁷ and regardless of race.¹¹⁸

The Balance

In the treaties it is indicated that everyone has a right to a decent standard of living. States must ensure that elderly individuals have access to (social) facilities. Themes such as prevention, care and rehabilitation must be taken into account.

The treaty texts and the description of the municipality of Utrecht's elderly policy lead to the following determinations:

¹¹² Art. 14(2b), Art. 11(1f) and Art. 12 CEDAW and Art. 24 CRC specifically list service provision in the area of birth, protection of the reproductive function and care during pregnancy.

¹¹³ See for more information on the application of the right to a physical and mental health of the highest possible level: Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment 14; The Right to the Highest Attainable Standard of Health*, 11 May 2000.

¹¹⁴ See also Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment 6; The Economic, Social and Cultural Rights of Older Persons*, 8 December 1995.

¹¹⁵ Art. 11(f), Art. 12 and Art. 14(2b) CEDAW.

¹¹⁶ Art. 24 CRC.

¹¹⁷ Art. 25 UN Disabilities Treaty.

¹¹⁸ Art. 5(e, iv) CERD.

- The municipality of Utrecht tries to ensure and maintain a decent standard of living for its elderly inhabitants by stimulating participation and self-sufficiency among the elderly. The municipality has taken different measures and started different projects in order to obtain this goal.
- The preventive measures the municipality takes can be seen in actions to encourage elderly participation and in the signalling function advisory and executive organisations have in the area of the elderly. Moreover, the municipality is committed to promoting health and ensuring the access and availability of care.¹¹⁹
- Each (elderly) inhabitant within the municipality of Utrecht has equal rights to health care. A problem with regard to these equal rights is that the municipality cannot reach every elderly person that needs help.
- Although every Utrecht inhabitant has an equal right to health care, it is not yet possible to deliver care in tune with everyone's cultural background. The extra attention that the municipality is paying to culture-sensitive care and social isolation is meant to change this.

Conclusion

In general, it can be concluded that Utrecht's elderly policy complies with the most important treaty provisions. The municipality pays attention to the wellbeing and standard of living of its elderly inhabitants and focuses particularly on the preventative side of health care. The increased attention the municipality wants to pay to social isolation, groups that are threatened with missing out on health care because of changes within the General Law Special Health Care Costs (*Algemene wet bijzondere ziektekosten, AWBZ*), and culture-sensitive care, is aimed at ensuring that Utrecht's elderly not only have equal access to care but that they also receive care that is in tune with their individual needs and cultural background.

¹¹⁹ This study has not focused on rehabilitation.

Sources

Documents and Literature

- Aim for Human Rights, *Factsheet 6: Human Rights Standards for Preventing and Combating Trafficking and the Protection of the Rights of Trafficked Persons*.
- Aim for Human Rights (The Netherlands), La Strada Czech Republic and La Strada International and SCOT-PEP (UK), *The Right Guide. A Tool to Assess the Human Rights Impact of Anti-Trafficking Laws and Policies*, The Netherlands: 2010.
- Amnesty International, *Aanpak van Discriminatie door Nederlandse Gemeenten: 443 kansen voor verbetering [Approach to Discrimination by Dutch Municipalities: 443 Opportunities for Improvement]*, Amsterdam, April 2007, available at <www.amnesty.nl> (visited on 3 August 2010).
- ANP, 'Van Bijsterveldt positief over gay-alert' ['Van Bijsterveldt is Positive about Gay-Alert'], *NRC Handelsblad* (17 November 2010).
- Bartels, R. & Brandt, T. van den & Oomen, B. 'Ondanks (verdrags)verplichtingen geen mensenrechteneducatie in Nederland?' ['Despite (Treaty) Obligations No Human Rights Education in the Netherlands?'], *Nederlands Juristenblad (NJB)*, 2008, 83-43, pp. 2697-2698.
- Boer, Margreet de, *VN-Vrouwenverdrag. Een Praktische Gids voor Belangenorganisaties [CEDAW, A Practical Guide for Public Interest Organisations]*, Clara Wichmann Instituut, Amsterdam, 2003.
- Bresser, Berthy, *Projectplan Utrecht Fairtrade Gemeente [Project Plan Utrecht Fair Trade City]* (place unknown, 2009).
- Brief aan Tweede Kamervoorzitter over uitvoering motie Spekman [Letter to the Second Chamber Chairperson about the Execution of the Spekman Motion] (2009).
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment 3; The Nature of States Parties' Obligations*, 14 December 1990.
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment 4; The Right to Adequate Housing*, 13 December 1991.
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment 5; Persons with Disabilities*, 9 December 1994.
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment 6; The Economic, Social and Cultural Rights of Older Persons*, 8 December 1995.
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment 7; The Right to Adequate Housing: Forced Evictions*, 20 May 1997.
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment 12; The Right to Adequate Food*, 12 May 1999.
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment 13; The Right to Education*, 8 December 1999.
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment 14; The Right to the Highest Attainable Standard of Health*, 11 May 2000.
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment 19; The Right to Social Security (art. 19)*, 23 November 2007.
- Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, *Concluding Comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women. The Netherlands*, 2007.
- Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, *Concluding Comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women. The Netherlands*, 2010.
- Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, *General Comment 12; Violence against Women*, 1989.
- Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, *General Comment 19; Violence against Women*, 1992.
- Committee on the Rights of the Child, *Concluding Observations: Netherlands*, CRC/C/NLD/CO/3, 27 March 2009.
- Commissioner for Human Rights Mr. Thomas Hammerberg, *Report on His Visit to the Netherlands*, Strasbourg, 11 March 2009.
- Coomaraswamy, Radhika, *Report of the Special Rapporteur on Violence against Women, Its Causes and Consequences, Submitted in Accordance with Commission on Human Rights Resolution 1995/85*, E/CN.4/1996/53, 5 February 1996.
- Council of The European Union, *Framework Decision on Combating Trafficking in Human Beings*, 2002/629/JHA, 19 July 2002.
- Council of The European Union, *Framework Decision on the Standing of Victims in Criminal Proceedings*, 2001/220/JHA, 15 March 2001.
- Council of The European Union, *Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education*, Recommendation CM/Rec(2010)7, 11 May 2010.

Council of The European Union, *On the Residence Permit Issued to the Third-Country Nationals Who Are Victims of Trafficking in Human Beings or Who Have Been the Subject of An Action to Facilitate Illegal Immigration, Who Cooperate with the Competent Authorities*, Directive 2004/81/EC, 29 April 2004.

Dullaert, Ricus, 'Wordt een kind vreedzaam van een 'vreedzame school'? ['Does A Child Become Peaceful from A Peaceful School?'], in: *Trouw* (16 November 2010) pp. 22-23.

Gemeentelijke adviescommissie voor het ouderenbeleid [Municipal Advice Commission for Elderly Policy], *Ouderen in Utrecht, actief en veelzijdig* [Elderly Persons in Utrecht, Active and Diverse] (Utrecht 2009).

Eduniek, *Folder De Vreedzame School* [Folder the Peaceful School] (place and year unknown).

Eduniek et al., *Module Vreedzame School groep 7* [Aspect Peaceful School Group 7] (place and year unknown).

Ertürk, Yakin, *Report of the Special Rapporteur on Violence against Women, Its Causes and Consequences. Mission to Netherlands*, UN General Assembly/Human Rights Council, A/HRC/4/34/Add.4, 7 February 2007.

European Union Agency for Fundamental Rights, *Human Rights Education Mapping*, Report by the Change Institute, 16 March 2010.

European Commission against Racism and Intolerance, Third Report on the Netherlands (3), Strasbourg, 12 February 2008, Recommendation 41.

European Parliament, *Resolution on the Need to Establish a European Union Wide Campaign for Zero Tolerance of Violence against Women*, 1997/10/06.

Fairtrade Gemeenten Nederland [Fair Trade Municipalities of the Netherlands], *Fairtsterk uw gemeente! Handleiding en achtergronden campagne 'Fairtrade Gemeente'* [Fair Trade Your Municipality! Guide and Backgrounds Campaign 'Fair Trade Town'] (place unknown, 2009).

Hammarberg, Speech of the Council of Europe Commissioner for Human Rights, Forum on "Civic Partnerships for Citizenship and Human Rights Education", Strasbourg, 9-10 October.

Heijer, Maarten den, 'Whose Rights and Which Rights? The Continuing Story of Non-Refoulement under the European Convention on Human Rights' in *European Journal of Migration Law* (vol. 10, 2008, pp. 277-314).

Het Rijk [the central government], Municipality of Amsterdam, Municipality of Rotterdam, Municipality of The Hague, Municipality of Utrecht, *Plan van aanpak Maatschappelijke Opvang* [Plan on Social Care] (place unknown, 2006).

Holtmaat, Rikki. Naar ander recht en beleid [Towards Different Law and Policy]. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid [Ministry of Social Affairs and Labour Market], 2004, The Hague.

Human Rights Committee (UN), General Comment 16, 23 March 1988.

INTRAVAL Bureau voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek en advies [Bureau for Social-Scientific Research and Advice], *Evaluatie Cameratoezicht Utrecht* [Evaluation of the Camera Surveillance in Utrecht] (place unknown, 2008).

Jong, Hella de, *Perspectief voor ex-amv's. Kaders en uitgangspunten voor het experiment perspectief ex-amv's* [Perspective for Ex-Amas. Frameworks and Starting Points for the Experiment Perspective Ex-Amas] (place unknown, 2009).

Ministerie van Justitie [Ministry of Justice], Privé geweld – publieke zaak. Een nota over de gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld [Private Violence – Public Matter. A Memo on the Joint Approach to Domestic Violence] (2002).

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap [Ministry of Education, Culture and Science], *Gewoon homo zijn. Lesbisch- en homo-emancipatiebeleid 2008-2011* [Just Be Gay, Lesbian and Homosexual Emancipation Policy] (2007).

Municipality of Amsterdam, Municipality of Rotterdam, Municipality of The Hague, Municipality of Utrecht, *Koplopersovereenkomst lesbisch- en homo-emancipatiebeleid* [Leaders' Agreement Lesbian and Homosexual Emancipation Policy] (Utrecht 2008).

Municipality of Utrecht, Afdeling Openbare Orde en Veiligheid [Department Public Order and Safety], *Factsheet cameratoezicht openbare orde in Utrecht* [Factsheet Camera Surveillance Public Order] (Utrecht 2010).

Municipality of Utrecht, Annie Brouwer, *Eurocities Awards Entry Form. Perspective for Asylum Seekers Unaccompanied Minors Age 16-26* (Utrecht 2007).

Municipality of Utrecht, Bestuurs- en Concerndienst, Bestuurs- en Concernzaken, Afdeling Openbare Orde en Veiligheid [Administration and Corporate Services, Administration and Corporate Affairs, Department Public Order and Safety], *Voorstel aan de raad: Aanpassing vergunningenstelsel raamprostitutie in de APV* [Proposal to the Council: Amendment Permit System Window Prostitution in the General Local Regulation] (Utrecht 2010).

Municipality of Utrecht, Bestuurs- en Concerndienst, GG&GD Utrecht, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling [Administration and Corporate Services, the Municipal Medicinal and Health Services, Utrecht, Service Societal Development] *Evaluatie Utrechts prostitutiebeleid* [Evaluation of Utrecht's Prostitution Policy] (Utrecht [Bestuursinformatie (Administration Information)] 2009).

Municipality of Utrecht, Burgemeester en wethouders van Utrecht [Mayor and Alderman of Utrecht], *Onderzoek naar camerabeleid in de Binnenstad* [Study on Camera Policy in the Intercity] (Utrecht 2009).

Municipality of Utrecht, De burgemeester van Utrecht [The Mayor of Utrecht], *Besluit aanwijzing gebieden cameratoezicht* [Decision Designation Areas Camera Surveillance] (Utrecht 2009).

Municipality of Utrecht, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Afdeling Ontwikkeling [Service Societal Development, Department Development], *Concept Speerpuntennotitie Diversiteitsbeleid 2011-2014* [Draft Diversity Policy Memo] (Utrecht 2010).

Municipality of Utrecht, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Afdeling Ontwikkeling [Service Societal Development, Department Development], *Evaluatie Wet tijdelijk huisverbod* [Evaluation of the Law Temporary Restraining Order] (Utrecht [Bestuursinformatie (Administration Information)] 2010).

Municipality of Utrecht, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Afdeling Ontwikkeling [Service Societal Development, Department Development], *Monitor Huiselijk Geweld* [Monitor Domestic Violence] (Utrecht [Bestuursinformatie (Administration Information)] 2010).

Municipality of Utrecht, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid [Service Societal Development, Department Social Affairs and Labour Market], *Actief op weg naar Werk* [Actively on the Way to Work] (Utrecht 2007).

Municipality of Utrecht, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Beleid en Juridische Zaken [Service Societal Development, Department Social Affairs and Labour Market, Policy and Legal Affairs], *Meedoen Extra in Utrecht 2007-2010* (Extra Participation in Utrecht] (Utrecht 2007).

Municipality of Utrecht, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid [Service Societal Development, Department Social Affairs and Labour Market], *WWB Wet Werk en Bijstand* [Law on Employment and Welfare] (Utrecht 2008).

Municipality of Utrecht, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Afdeling Welzijnszaken [Service Societal Development, Department Wellbeing Affairs], *Actieplan Gewoon homo zijn in Utrecht* [Action Plan Just Be Gay in Utrecht] (Utrecht 2008).

Municipality of Utrecht, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Afdeling Welzijnszaken [Service Societal Development, Department Wellbeing Affairs], *Actiepuntennotitie Ouderen* [Action Point Memo Elderly] (Utrecht 2009).

Municipality of Utrecht, *Evaluatie Opvang en integratie van asielzoekers en vluchtelingen in gemeente Utrecht* [Evaluation of Shelter and Integration of Asylum Seekers and Refugees in the Municipality of Utrecht] (Utrecht 2010).

Municipality of Utrecht, Geke van der Wal and Anja van Kooten, Afdeling Welzijn [Department Wellbeing], *Convenant Samenwerkingspartners Huiselijk Geweld* [Covenant Cooperation Partners Domestic Violence] (Utrecht 2006).

Municipality of Utrecht, Geneeskundige en Gezondheidsdienst (Medicinal and Health Services), *Volksgezondheidsmonitor Utrecht 2010* [Public Health Monitor Utrecht 2010] (Utrecht 2010).

Municipality of Utrecht, Joke Roelofs and Annet van den Akker, GG&GD Utrecht [Medicinal and Health Services Utrecht], *Convenant van de gemeente Utrecht, Niemand hoort op straat!* [Covenant from the Municipality of Utrecht, Nobody Belongs on the Street!] (Utrecht 2005).

Municipality of Utrecht, 'Utrechts uitstapprogramma prostituees boekt succes' ['Utrecht's Exit Programme Prostitutes Has Success'] (23 February 2010), <http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=12564&persberichtID=330164&type=pers> (visited on 4 May 2011).

Nationaal Rapporteur Mensenhandel [National Rapporteur Human Trafficking], *Mensenhandel - Zevende rapportage Nationaal Rapporteur* [Human Trafficking - Seventh Report National Rapporteur] (The Hague 2009).

Nederlands juristencomité voor de mensenrechten [The Netherlands' Committee of Jurists for Human Rights], *Joint Parallel Report to the Combined Fourth and Fifth Periodic Report of the Netherlands on the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Leiden, 28 October 2009, available at <www.njcm.nl/site> (visited on 9 August 2010).

O'Flaherty, Michael and John Fisher, 'Sexual Orientation, Gender Identity and International Human Rights Law: Contextualising the Yogyakarta Principles', *Human Rights Law Review* 8:2 (2008) 207-248, at 8-14.

Pauw, L.M.J., *Evaluatie van de Vreedzame School* [Evaluation of the Peaceful School] (place unknown, 2009).

Römkes, R., 'Omstreden Gelijkheid. Over de Constructie van (On)Gelijkheid van Vrouwen en Mannen in Partnergeweld' ['Controversial Equality. About the Construction of the (In)Equality of Women and Men in Partner Violence'] in *Justitiële Verkenningen*, volume 36, issue 8, 2010 Huiselijk Geweld.

Sent, Chris, *Rantsev, Een mensenrechtelijke benadering van mensenhandel* [Rantsev, A Human Rights Approach to Human Trafficking], 15 December 2010, available at <www.humantrafficking.info> (visited on 1 June 2011).

Stafleu, Hester, Ellie Tap and Margriet de Kruif, *Fair Trade Original Special 11* (Amersfoort, year unknown).

United Nations, UNESCO and OHCHR, "Plan of Action: World Programme for Human Rights Education", New York, Geneva: UNESCO, 2006 (UN GA A/59/43).

Unknown, *Het leven gaat door. Samenvatting van een onderzoek naar de effecten van het illegalenbeleid op het leven van uitgeprocedeerde asielzoekers in Utrecht* [Life Goes On. Summary of a Study on the Effects of the Illegal Policy on the Lives of Asylum Seekers Who Have Exhausted Their Legal Remedies in Utrecht], Stichting LOS/Mieke Kox (place unknown, 2008).

Unknown, *Jaarplan 2010. Utrecht, Fairtrade Gemeente* [Annual Plan 2010. Utrecht, Fair Trade Town] (place unknown, 2010).

Unknown, *Van begin tot eind van de straat. Uitvoeringsnotitie over legaal verblijvende en uitgeprocedeerde asielzoekers in de gemeente Utrecht* [From Beginning to End of(f) the Street. Execution Memo on Legally Resident Asylum Seekers Who Have Exhausted Their Legal Remedies in Utrecht] (place unknown, 2002).

Witteveen, J., 'Hirsch Ballin wil huidige asielbeleid laten zoals het is' [Hirsch Ballin Wants To Keep Current Asylum Policy the Way It Is], *Volkskrant*, 17 July 2010. Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Opvang ex-asielzoekers [Society of Dutch Municipalities, Shelter for Ex-Asylum Seekers].

Interviews Municipality of Utrecht

Administration and Corporate Services

Anneke van der Kluit (Administrative, International and Subsidy Affairs, *Bestuurlijke, Internationale en Subsidiezaken*)

Jennifer Hofland (Public Order and Safety, *Openbare Orde & Veiligheid*)

Wout van Leeuwen (Public Order and Safety, *Openbare Orde & Veiligheid*)

Service Societal Development

Abdilaziz Musa Yusef (Team Society, *Team Samenleving*)

Corine Bont-Tiebosch (Team Education, *Team Onderwijs*)

Fadua Azrar (Team Care and Safety, *Team Zorg en Veiligheid*)

Jan Braat (Team Care and Safety, *Team Zorg en Veiligheid*)

Janny Udo (Legal Policy Affairs, *Beleidsjuridische Zaken*)

Machteld Hoekzema (Team Society, *Team Samenleving*)

Niene Oepkes (Team Care and Safety, *Team Zorg en Veiligheid*)

Nienke Horst (Legal Policy Affairs, *Beleidsjuridische Zaken*)

Kees van den Berg (Team Society, *Team Samenleving*)

Municipal Medicinal and Health Service (GG&GD)

Marianne van der Horst (Health Promotion and Epidemiology, *Gezondheidsbevordering en epidemiologie*)

City Works

Ati van Linschoten (Area West/Intercity, *Gebied West/Binnenstad*)

Colophon

Publication

Municipality of Utrecht,
Administration and Corporate Services (Bestuurs-
en Concerndienst)
Department Administrative, International and
Subsidy Affairs (Afdeling Bestuurlijke
Internationale en Subsidiezaken)

Texts

International and Subsidy Affairs (Afdeling
Bestuurlijke Internationale en Subsidiezaken) in
cooperation with the interviewed people.

Translation: Laura Henderson

Photography

Willem Mes, Utrecht
Sietse Brouwer, Utrecht
Hans Sakkers, Utrecht
Bert Spiertz, Utrecht

Date

June 2011

More Information

Editorial Board Address Post Box 16200,
3500 CE Utrecht
Telephone: 030-286 1628
E-Mail: bis@utrecht.nl
www.utrecht.nl



Gemeente Utrecht

Mensenrechten in Utrecht

Hoe geeft Utrecht invulling aan internationale mensenrechtenverdragen?

Een stedelijke zoektocht naar sociale rechtvaardigheid

Foto omslag: Willem Mes

Inhoudsopgave

Afkortingen	4
Inleiding	5-6
Samenvatting	7-8
Antidiscriminatiebeleid - Homo emancipatiebeleid	9-12
Armoedebestrijding - U pas	13-16
Vreemdelingenbeleid - Opvang asielzoekers	17-21
Onschendbaarheid van de Persoon - Huiselijk geweld	22-26
Maatschappelijke opvang - Opvang dak- en thuislozen	27-30
Mensenhandel - Prostitutiebeleid	31-35
Openbare Orde - Camerabeleid (privacy)	36-39
Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen - Fairtrade	40-43
Mensenrechteneducatie - Vreedzame School	44-47
Gezondheidszorg - Ouderenbeleid	48-51
Geraadpleegde bronnen	

Afkortingen

ESH	Europees Sociaal Handvest
EVRM	Europees verdrag voor de Rechten van de Mens
IVBPR	Internationaal verdrag inzake burger- en politieke rechten
IVESCR	Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten
VN Anti-folterverdrag	Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing
VN Anti-rassendiscriminatieverdrag	Internationaal verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie
VN Gehandicaptenverdrag	Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap
VN Vluchtelingenverdrag	Verdrag betreffende de status van vluchtelingen
VN Vrouwenverdrag	Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen
VN Kinderrechtenverdrag	Verdrag inzake de rechten van het Kind
UVRM	Universele verklaring voor de rechten van de mens

Inleiding

Voor u ligt het onderzoek 'Mensenrechten in Utrecht'. Aanleiding is het internationale samenwerkingsproject Joined Up Governance van het EU Grondrechtenagentschap (Fundamental Rights Agency (FRA)). Het FRA heeft in zes landen een ministerie en een gemeente gevraagd te bezien hoe mensenrechten het lokale beleid kunnen versterken. Het project wil ook inzichtelijk maken welke rol de nationale en de lokale overheid hierin spelen en hoe dit is onderling is afgestemd. Dit onderzoek richt zich op de vraag op welke manier gemeentelijk beleid bijdraagt aan de bescherming van de mensenrechten die zijn opgetekend in verdragen. Het doel van dit onderzoek is om te inventariseren hoe de gemeente met haar beleid invulling geeft aan internationale mensenrechtenverdragen. Het onderzoek is een eerste verkenning van de raakvlakken tussen mensenrechten en het gemeentelijk beleid en geeft aan welke aandachtspunten verder kunnen worden ontwikkeld.

Mensenrechten zijn rechten van individuen ten opzichte van de overheid (dus ook ten opzichte van gemeenten). Overheden krijgen steeds meer de positieve verplichting om de in verdragen vastgelegde rechten te bevorderen, te beschermen en te realiseren (promote, protect, fulfill). Voor de gemeente Utrecht betekent dit dat ze een actief beleid op het gebied van mensenrechten moet waarmaken. Dit past ook bij het collegeprogramma 2010-2014 waarin het gemeentebestuur aangeeft zich in te zetten voor een sociaal en rechtvaardig Utrecht. De Utrechtse aandacht voor het mensenrechtenbeleid sluit tevens goed aan bij de viering van het 300-jarige bestaan van de Vrede van Utrecht in 2013, de aanwezigheid van het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM) in de stad en de voorlopige huisvesting van het nieuwe College voor de rechten van de mens in Utrecht. In verschillende Europese organisaties is er ook een sterk toegenomen belangstelling voor de bescherming van mensenrechten op lokaal niveau. Het Congres van lokale en regionale overheden van de Raad van Europa en het Comité van de Regio's van de EU werken aan notities om de rol van gemeenten onder de aandacht te brengen en te versterken.

Om tot een antwoord op de centrale vraagstelling te komen, zijn tien verschillende beleidsterreinen van de gemeente Utrecht onderzocht. Het zijn werkvelden waarmee op het eerste gezicht direct een koppeling met mensenrechtenverdragen te maken is. Binnen deze tien beleidsterreinen is een specifieke casus genomen, zodat het onderzoek concreet en behapbaar blijft. Vanzelfsprekend zijn er ook andere werkvelden die een onderzoek waard zijn. Het gaat er in dit onderzoek echter om een eerste raamwerk en inventarisatie te maken.

Beleidsterrein	Casus
1. Antidiscriminatiebeleid	Homo-emancipatiebeleid
2. Armoedebestrijding	U-pas
3. Vreemdelingenbeleid	Opvang asielzoekers
4. Onschendbaarheid van persoon	Huiselijk geweld
5. Maatschappelijke opvang	Opvang dak- en thuislozen
6. Mensenhandel	Prostitutiebeleid
7. Openbare orde	Camerabeleid (privacy)
8. Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen	Fairtrade
9. Mensenrechteneducatie	Vreedzame School
10. Gezondheidszorg	Ouderenbeleid

Om in kaart te brengen hoe het huidige beleid van de gemeente Utrecht zich verhoudt ten opzichte van een internationale mensenrechtenstandaard, zijn de tien werkvelden tegen het licht gehouden van een aantal grote internationale mensenrechtenverdragen. Sommige verdragen beschermen de mensenrechten die voor vrijwel iedereen relevant zijn, zoals het internationaal verdrag inzake burger- en politieke rechten. Andere verdragen richten zich op de bescherming van specifieke groepen zoals kinderen of vluchtelingen. Er zijn ook algemene rechten die nader uitgewerkt zijn voor specifieke groepen. Een voorbeeld hiervan is het verbod op discriminatie op grond van etniciteit. Andersom zijn er ook meer specifieke rechten, die vaak zijn uitgewerkt voor verschillende groepen, zoals specifieke gezondheidsrechten ten aanzien van geweld tegen vrouwen en genitale verminking. Mensenrechtenverdragen die naar haar inhoud een ieder verbindende bepalingen bevatten en direct rechten en plichten voor burgers scheppen, hebben volgens artikel 93 van de grondwet rechtstreekse werking in de Nederlandse rechtsorde. Volgens artikel 94 van de grondwet moeten nationale wettelijke voorschriften (ook de grondwet zelf) door de nationale rechter buiten toepassing worden gelaten indien strijdig met "een ieder verbindende bepalingen" van verdragen.

In dit onderzoek is gekozen voor 12 belangrijke mensenrechtenverdragen die in VN verband, de Raad van Europa en de Europese Unie zijn aangenomen:

- Universele verklaring voor de rechten van de mens van 1948 (UVRM)
- Internationaal verdrag inzake burger- en politieke rechten van 1966 (IVBPR)
- Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten van 1966 (IVESCR)
- Verdrag betreffende de status van vluchtelingen van 1951 (VN Vluchtelingenverdrag)
- Internationaal verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie van 1965 (VN Anti-rassendiscriminatieverdrag)
- Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen van 1979 (VN Vrouwenverdrag)
- Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontterende behandeling of bestraffing van 1984 (VN Anti-folterverdrag)
- Verdrag inzake de rechten van het kind van 1989 (VN Kinderrechtenverdrag)
- Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap van 2006 (VN Gehandicaptenverdrag)
- Europees Verdrag voor de rechten van de mens van 1950 (EVRM)
- Europees Sociaal Handvest van 1961 (ESH)
- Handvest van de grondrechten van de Europese Unie van 2000
- Verdrag van Lissabon van 2007 (Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie)

De niet-bindende Universele verklaring voor de rechten van de mens is ook opgenomen in deze lijst omdat deze wel wordt gebruikt als bron voor vele bindende internationale verdragen en nationale grondwetten. Het Internationaal verdrag inzake burger- en politieke rechten (IVBPR) en het Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR) vloeien voort uit de verklaring. De verklaring wordt door velen als bindend internationaal gewoonterecht beschouwd. Het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap is op moment van schrijven nog niet door Nederland geratificeerd maar daartoe worden wel de nodige maatregelen getroffen. Bovendien is het verdrag ondertekend en dat schept nu al verplichtingen. Op nationaal niveau zijn de Grondwet, de Algemene Wet Gelijke Behandeling en de Wet persoonsgegevens in het kader van dit onderzoek van belang en daarom wordt hier ook naar verwezen.

Naast de mensenrechten die in verdragen zijn opgenomen, is er ook een groot aantal internationale normen die in zogenaamde consensusdocumenten zijn vastgesteld. Er is dan geen sprake van afdwingbare juridisch bindende verplichtingen maar van een verklaring, een resolutie, of een ander document waarin normen en verplichtingen worden neergelegd. Hoewel deze verplichtingen minder 'hard' zijn dan die welke in een verdrag zijn vastgelegd (ze zijn niet juridisch afdwingbaar) is een staat wel degelijk gebonden aan de beloftes die hij doet door deel te nemen aan de totstandkoming van dergelijke documenten. Daarnaast zijn de landencommentaren van verdragscomités, algemene aanbevelingen over de implementatie van verdragen en individuele klachtenprocedures van belang. Nederland wordt ook op andere manieren beoordeeld over de implementatie van mensenrechtenverplichtingen, bijvoorbeeld door uitspraken van internationale gerechten en rapportages van internationale organisaties. Hoewel bovengenoemde consensusdocumenten en beoordelingen wel degelijk van belang zijn bij het bepalen van internationale mensenrechtenverplichtingen en de implementatie daarvan, zijn deze in verband met omvangrestricties achterwege gelaten.

We hopen dat dit onderzoek kan bijdragen aan het analyseren van het huidige mensenrechtenbeleid en aan het formuleren van nieuw beleid in lijn met de internationale overeenkomsten. De uitkomsten van dit onderzoek zijn aan verandering onderhevig en het onderzoek geeft geen volledig beeld van alle mensenrechtenthema's die in de gemeente spelen maar wel een eerste aanzet om hier verder over na te denken. We willen professor Jenny E. Goldschmidt en professor Barbara Oomen van de Universiteit Utrecht hartelijk bedanken voor het lezen en becommentariëren van dit document.

Samenvatting

Antidiscriminatiebeleid – Homo emancipatiebeleid

Alhoewel er in de meeste verdragen niet specifiek wordt verwezen naar discriminatie op grond van seksuele gerichtheid is dit volgens 'soft law' wel erkend als discriminatiegrond. De gemeente Utrecht hanteert deze interpretatie ook met haar homo-emancipatiebeleid. De gemeente draagt uit dat homoseksuelen gelijk zijn voor de wet en maakt op dit gebied geen onderscheid tussen verschillende groepen. Utrecht onderneemt bovendien actie om homodiscriminatie te voorkomen en bescherming te bieden aan homoseksuelen. Aan de andere kant is het bestaande beleid volgens de raad nog niet toereikend. De gemeente Utrecht probeert dit met verschillende maatregelen op te vangen.

Armoedebestrijding – U pas

Als het gaat om de U-pas, dan handelt de gemeente Utrecht conform de verdragsartikelen. De U-pas is een (aanvullende) maatregel om sociale uitsluiting te voorkomen en het welzijn van personen te verbeteren. Het kind staat hierin centraal. De gemeente Utrecht zal aan een ieder die daar recht op heeft de U-pas verlenen. Het blijkt soms lastig voor de gemeente om alle Utrechtse gerechtigden te bereiken. De gemeente Utrecht probeert dit met verschillende acties op te vangen.

Vreemdelingenbeleid – Opvang asielzoekers

De gemeente Utrecht volgt de verdragen door noodopvang te bieden aan uitgeprocedeerde asielzoekers in kommervolle omstandigheden die het Rijk niet opvangt. De gemeente Utrecht kan echter niet alle uitgeprocedeerde asielzoekers opvangen. Het Rijk volgt echter de verplichtingen die uit de mensenrechtenverdragen voortvloeien onvoldoende na en neemt zo onvoldoende haar verantwoordelijkheid.

Onschendbaarheid van de persoon - Huiselijk geweld

De Utrechtse aanpak van huiselijk geweld is over het algemeen in lijn met de verdragsafspraken. Er zijn verschillende wettelijke maatregelen genomen om daders van huiselijk geweld op te sporen en slachtoffers te beschermen. De ondersteuning van het kind kan wellicht versterkt worden wanneer hulpinstellingen de minderjarige slachtoffers ook na afloop van het tijdelijk huisverbod in de gaten houden.

Maatschappelijke opvang – Opvang dak- en thuislozen

De gemeente Utrecht voldoet aan de verdragseisen om huisvesting te bevorderen en dak- en thuisloosheid te voorkomen, te verminderen en uit te bannen. Daarnaast zet de gemeente conform de verdragsafspraken in op een verbetering van de levensomstandigheden van dak- en thuislozen. Zo bezien lijkt de gemeente Utrecht zich goed te houden aan de verplichtingen die uit de verdragen voortvloeien.

Mensenhandel – Prostitutiebeleid

Als het gaat om het prostitutiebeleid, dan kan worden gesteld dat de gemeente Utrecht een breed pakket aan maatregelen heeft om mensenhandel en gedwongen arbeid zo goed mogelijk tegen te gaan. De gemeente draagt uit dat mensenhandel verboden is en neemt in lijn met de verdragsartikelen allerlei maatregelen om gevallen van mensenhandel of economische uitbuiting preventief tegen te gaan. De ketenaanpak tussen de gemeente en verschillende partners illustreert dit. Maatregelen die worden getroffen om mensenhandel tegen te gaan, kunnen echter leiden tot inperking van de mogelijkheden en de rechten van de doelgroep. Proportionaliteit van maatregelen en oog voor deze 'neveneffecten' blijft van belang bij het treffen van maatregelen tegen mensenhandel.

Openbare Orde – Camerabeleid (privacy)

Bezien vanuit het doel waarmee het Utrechtse camerabeleid is ingesteld, kan worden gesteld dat de plaatsing van camera's in lijn is met de verdragsafspraken. Bovendien worden personen conform de verdragsartikelen door de wet beschermd tegen een al te sterke inmenging van de privacy. In specifieke gevallen heeft het camerabeleid minder goed bijgedragen aan het voorkomen van strafbare feiten. Dit geldt onder meer voor situaties waarin sprake is van (jongeren)overlast en misdrijven waar alcohol en drugs in het spel zijn.

Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen – Fairtrade

De gemeente Utrecht heeft het maatschappelijk verantwoord ondernemen goed in het vizier. De gemeente is niet voor niets benoemd als Fairtrade Gemeente. Conform de verdragseisen, zet de gemeente zich in

om binnen het kader van internationale samenwerking en hulp de vrije en eerlijke handel tussen staten te bewerkstelligen en te voorkomen dat volkeren worden uitgebuit.

Mensenrechteneducatie – Vreedzame School

Op het gebied van mensenrechteneducatie lijkt de gemeente Utrecht het op het eerste gezicht redelijk goed te doen. Zo'n 70% van de Utrechtse scholen werkt met de Vreedzame School.¹ Het curriculum is gericht op begrip, verdraagzaamheid, vriendschap en veiligheid op school. Een probleem met de invulling van het burgerschapsonderwijs is dat de nadruk ligt op sociaal burgerschap en minder op mensen- en kinderrechten. De koppeling met deze rechten moet nog gelegd worden.

Gezondheidszorg – Ouderenbeleid

Over het algemeen kan geconstateerd worden dat het ouderenbeleid van de gemeente Utrecht voldoet aan de belangrijkste verdragsverplichtingen. De gemeente heeft oog voor het welzijn en de levensstandaard van haar ouderen en zet vooral in op de preventieve kant van de gezondheidszorg. De grotere aandacht die de gemeente wil geven aan sociaal isolement, groepen die vanwege veranderingen binnen de AWBZ zorg mis dreigen te lopen en cultuursensitieve zorg moet bewerkstelligen dat Utrechtse ouderen niet alleen een gelijke toegang tot zorg hebben maar ook zorg krijgen die op individuele behoeftes en culturele achtergronden is afgestemd.

¹ Ricus Dullaert, Wordt een kind vreedzaam van een 'vreedzame school?', in: *Trouw* (16 november 2010) p. 22.

Antidiscriminatie - Homo emancipatiebeleid

Inleiding

De gemeente Utrecht zet zich in om discriminatie in de stad tegen te gaan. De aanpak antidiscriminatie omvat verschillende aspecten. Tot voorjaar 2010 liep het programma Diversiteit en Integratie, dat onder meer tot doel had tolerantie in Utrecht te vergroten en discriminatie te bestrijden. Vanuit dit programma werden maatschappelijke organisaties gestimuleerd en ondersteund om discriminatie bespreekbaar te maken en tegen te gaan. Aansluitend hierop kan art. 1 bureau Midden-Nederland worden genoemd waarop iedereen een beroep kan doen die zich gediscrimineerd voelt. Dit bureau wordt gesubsidieerd door de gemeente Utrecht. Campagnes die in het kader van de discriminatiebestrijding in Utrecht zijn georganiseerd zijn de meldingscampagne *Discriminatie? ff melden!*, de publiekscampagne van het Panel Deurbeleid (tegengaan onterechte weigering bij horecagelegenheden) en de campagne *RU4REAL doe normaal op internet* om ook op internet een tolerant klimaat te bevorderen.

Discriminatie op grond van lichamelijke beperking kent de speciale Agenda 22-groep die het uitgangspunt hanteert dat alle mensen mét en zonder beperkingen deel moeten kunnen uitmaken aan het maatschappelijke leven. Discriminatie op grond van seksuele geaardheid kent het homo-emancipatiebeleid. Dit homo-emancipatiebeleid zal in deze monografie als casus dienen om te onderzoeken op welke manier de gemeentelijke aanpak antidiscriminatie bijdraagt aan de bescherming van de mensenrechten.²

Gemeentelijk homo-emancipatiebeleid

Het gemeentelijke homo-emancipatiebeleid is beleid dat al enkele decennia bestaat. Rond de jaren zeventig kreeg het beleid voor het eerst vorm in de gemeente Utrecht. De essentie van het beleid was destijds de emancipatie van de homoseksuelen. Tegenwoordig is het beleid meer gericht op de samenleving die homoseksuelen moet leren accepteren. Het homobeleid wordt vooral vanuit de behoefte van de stad geformuleerd en niet zozeer vanuit juridische regels of een wettelijk kader. Het homo-emancipatiebeleid dient vooral als signaal en preventie tegen maatschappelijke verruwing.

Er bestaat zowel op rijksniveau als op gemeentelijke niveau beleid ten behoeve van de emancipatie van homoseksuelen. In 2008 verscheen op rijksniveau het actieplan 'Gewoon homo zijn' dat tot 2011 zou gelden. In het kader hiervan ondertekenden de G4-steden vrijwel direct na het verschijnen van dit plan de koplopersovereenkomst. De gemeente Utrecht formuleerde daarop het Actieplan 'Gewoon homo zijn in Utrecht'. Dit actieplan loopt tot en met 2011 en wordt aangepast voor de komende jaren. Het Programma Diversiteit en Integratie besteedde eveneens aandacht aan de homo-emancipatie. Het programma kende doelen als voorlichting over homoseksualiteit in de onderwijs- en welzijnssector, het bestrijden van geweld en discriminatie tegen homoseksuelen en het verbeteren van de zichtbaarheid van homoseksualiteit in de stad.

Koplopersovereenkomst

De koplopersovereenkomst is bedoeld om de sociale acceptatie van homoseksualiteit te verbeteren en het 'uit de kast' komen van homoseksuelen te ondersteunen. De overeenkomst omvat drie doelen:

1. Meer bespreekbaar maken van homoseksualiteit
2. homoseksuelen veiliger laten voelen op school, straat en werk
3. Bestrijding van discriminatie, intimidatie en geweld tegen homoseksuelen.

Voor de gemeente Utrecht geldt het actieplan 'Gewoon homo zijn in Utrecht' als uitwerking van de doelen die in de koplopersovereenkomst zijn gesteld.

Actieplan Gewoon homo zijn in Utrecht

In het gemeentelijke actieplan wordt aandacht besteed aan vier belangrijke speerpunten:

1. Homoseksualiteit en veiligheid
2. Homoseksualiteit binnen het onderwijs en het jongerenwelzijn
3. De zichtbaarheid van homoseksualiteit
4. De zorg voor homoseksuele ouderen

² Voor deze monografie zijn de volgende bronnen gebruikt: Koplopersovereenkomst lesbisch- en homo-emancipatiebeleid (2008), Actieplan Gewoon homo zijn in Utrecht (2008), Gewoon homo zijn. Lesbisch- en homo-emancipatiebeleid 2008-2011 (Ministerie OCW 2007), interview met Kees van den Berg en Abdilaziz Musa Yusef (gehouden op 13 september 2010), Nieuwsberichten op www.utrecht.nl en op het intranet over homo-emancipatiebeleid.

Aan de vier speerpunten zijn concrete acties gekoppeld. Deze actiepunten zijn voor een deel gebaseerd op het preadvies van de Utrechtse adviescommissie Homo en Lesbische Emancipatie. De adviescommissie brengt gevraagd en ongevraagd advies uit aan het college van B&W over het homo-emancipatiebeleid van de gemeente Utrecht.

Bij het eerste speerpunt kunnen concrete acties worden gemeld als de verlaging van de aangiftedrempel, het soepeler doorverwijzen naar hulpverlenende instanties, het verbeteren van de surveillance bij homo-ontmoetingsplaatsen en homohoreca, het trainen van toezichthouders in het herkennen van homohaar, het houden van campagnes om meer alert te zijn op homodiscriminatie. Bij het tweede speerpunt horen concrete acties als het inpassen van homo-emancipatie in het onderwijsbeleid en bepaalde schoolprojecten (ook op Pabo's), het ontwikkelen van een gedragscode diversiteit in het Utrechtse onderwijs, het houden van trainingen op basisscholen om relaties en seksualiteit bespreekbaar te maken, het trainen van jongerenwerkers in signalering, bejegening en begeleiding, het organiseren van stadsdebatten, de ontwikkeling van een menukaart (zie kader). Het derde speerpunt kent vooral algemenere acties als financiële steun aan infrastructurele, culturele en promotionele projecten. Het vierde speerpunt houdt zich bezig met algemene beleidsontwikkeling en ondersteuningsprojecten gericht op de versterking van homoseksuele ouders.

Voorbeeld mensenrechten

Binnen de gemeente Utrecht zijn er verschillende voorbeelden aan te wijzen waarin het homo-emancipatiebeleid en het onderwerp van mensenrechten elkaar vinden. Problemen zijn nooit helemaal te voorkomen, maar de gemeente blijft zich inzetten om deze tegen te gaan. Door middel van het verzamelen van meldingen over homodiscriminatie, voorlichting op scholen en jongerenwerk probeert de gemeente discriminatie te bestrijden. Daarnaast heeft burgemeester Aleid Wolfsen onlangs het gay-alert ingesteld. Homoseksuelen die zich bedreigd voelen in hun woonomgeving kunnen naar een speciaal telefoonnummer bellen. Op 4 november 2010 heeft de gemeenteraad een motie aangenomen waarin het college van B&W wordt opgeroepen nog meer actie te ondernemen om discriminatie op grond van seksuele geaardheid te bestrijden en bij te dragen aan de acceptatie van homoseksualiteit.

Een ander voorbeeld betreft die van specifieke groepen die afwijzend tegenover homoseksualiteit staan. Uit onderzoek blijkt dat er vooral onder laagopgeleiden, streng gelovigen en jongeren met een etnische achtergrond groepen zijn die moeite hebben met homoseksualiteit.³ De gemeente Utrecht heeft er echter bewust voor gekozen niet aan doelgroepenbeleid te doen. Op die manier wordt voorkomen dat er alleen maatregelen ten opzichte van één bepaalde groep worden genomen.

Resultaat

Het resultaat van het Utrechtse homo-emancipatiebeleid is vooral te vinden in de mate waarin het is gelukt om scholen, instellingen, politie en andere organisaties mee te krijgen in het homo-emancipatiebeleid van de gemeente.

Good practice

- Er bestond weerstand tegen het homobeleid bij ambtenaren. Nu draagt iedereen het beleid 'Gewoon homo zijn in Utrecht' en hebben ook veel verschillende afdelingen aan de inhoud van het document gewerkt.
- De ontwikkeling van een menukaart met een overzicht van elf organisaties die Utrechtse scholen kunnen helpen de sociale acceptatie van homoseksuele jongeren te verbeteren.

Aandachtspunten

- Bewust zijn van de rol als gemeente en mensen/instellingen meekrijgen in het homo-emancipatiebeleid.
- Het moeilijk kunnen bewijzen van discriminatie en pesterijen tegen homoseksuelen.

³ Gewoon homo zijn. Lesbisch- en homo-emancipatiebeleid 2008-2011 (Ministerie OCW 2007) p. 43.

Verdragen en antidiscriminatie

Artikel 2, Universele verklaring voor de rechten van de mens

Een ieder heeft aanspraak op alle rechten en vrijheden, in deze Verklaring opgesomd, zonder enig onderscheid van welke aard ook, zoals ras, kleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status. Verder zal geen onderscheid worden gemaakt naar de politieke, juridische of internationale status van het land of gebied, waartoe iemand behoort, onverschillig of het een onafhankelijk, trust-, of niet-zelfbesturend gebied betreft, dan wel of er een andere beperking van de soevereiniteit bestaat.

Artikel 2 (1), Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten

Iedere Staat die partij is bij dit Verdrag verbindt zich de in dit Verdrag erkende rechten te eerbiedigen en deze aan een ieder die binnen zijn grondgebied verblijft en aan zijn rechtsmacht is onderworpen te verzekeren, zonder onderscheid van welke aard ook, zoals ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, welstand, geboorte of enige andere omstandigheid.

Artikel 26, Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten

Allen zijn gelijk voor de wet en hebben zonder discriminatie aanspraak op gelijke bescherming door de wet. In dit verband verbiedt de wet discriminatie van welke aard ook en garandeert een ieder gelijke en doelmatige bescherming tegen discriminatie op welke grond ook, zoals ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status.

Artikel 14, Europees verdrag voor de rechten van de mens

Het genot van de rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, moet worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.

Artikel 1 bis, Verdrag van Lissabon (artikel 2, Verdrag betreffende de Europese Unie)

De waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.

Artikel 2(3), Verdrag van Lissabon (Artikel 3, Verdrag betreffende de Europese Unie)

(...) De Unie bestrijdt sociale uitsluiting en discriminatie, en bevordert sociale rechtvaardigheid en bescherming, de gelijkheid van vrouwen en mannen, de solidariteit tussen generaties en de bescherming van de rechten van het kind.(...)

Artikel 5 ter, Verdrag van Lissabon (Artikel 10, Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie)¹

Bij de bepaling en de uitvoering van haar beleid en optreden streeft de Unie naar bestrijding van iedere discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afkomst, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid.

Artikel 1, Grondwet

Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.

Toelichting

Nederland is partij bij verschillende internationale verdragen waarin het verbod op discriminatie is opgenomen.⁴ Sommige verdragsbepalingen, zoals in het hierboven geciteerde artikel 26 van het IVBPR, beschermen iedereen tegen discriminatie op alle gronden. Andere verdragen, zoals het VN Anti-rassendiscriminatieverdrag, richten zich op de bescherming van specifieke groepen tegen discriminatie. Om deze verplichtingen na te komen is er Nederlandse wet- en regelgeving die discriminatie verbiedt,

⁴ Het verbod op discriminatie is ook in andere internationale verdragen dan bovengenoemd opgenomen die in Nederland van toepassing zijn. Bijvoorbeeld het VN Anti-rassendiscriminatieverdrag, het VN Vrouwenverdrag, het VN Gehandicaptenverdrag, artikel 2 van het IVESCR, protocol 12 van het EVRM, artikel 20, 27 en artikel E van Deel V van het ESH, artikel 21 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.

zoals de Algemene wet gelijke behandeling. Het discriminatieverbod brengt ook de verplichting met zich mee om maatregelen te treffen om discriminatie te voorkomen en om belemmeringen in het uitoefenen van deze rechten te verwijderen.⁵ De gelijke behandelingsrichtlijnen van de EU zijn ook belangrijk voor Nederland, met name richtlijn 2000/78/EG van de Raad van de Europese Unie tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep.

De balans

In de verdragen worden de onderwerpen homo-emancipatie en discriminatie tegen homoseksuelen niet specifiek genoemd en benoemd. Uitzondering hierop vormt art. 2 (3) van het Verdrag van Lissabon, waarin wordt gesproken over 'seksuele gerichtheid'. In de gelijke behandelingsrichtlijn 2000/78/EG van de EU wordt het discriminatieverbod met betrekking tot seksuele gerichtheid wel genoemd. Alhoewel het niet in de grondwet staat wordt het ook genoemd in de algemene wet gelijke behandeling. In de overige gevallen kan worden geconstateerd dat het begrip homoseksualiteit weliswaar niet als zodanig is opgenomen, maar dat de gezaghebbende comités bij de VN-verdragen en *soft law*⁶ het onderwerp homo-emancipatie veelal wel scharen onder 'andere gronden' of 'andere status'.⁷ In jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is seksuele gerichtheid eveneens erkend als discriminatiegrond.

Op basis van de verdragsteksten en de beschrijving van het homo-emancipatiebeleid van de gemeente Utrecht kan het volgende worden geconstateerd:

- In de gemeente Utrecht wordt bij de toekenning van rechten en vrijheden geen selectie naar doelgroepen gemaakt. homoseksuelen worden geen specifieke rechten onthouden. Allen zijn gelijk voor de wet.
- De gemeente Utrecht heeft beleid opgesteld om discriminatie op grond van seksuele geaardheid tegen te gaan - conform de afspraken in verdragen om een ieder een gelijke en doelmatige bescherming tegen discriminatie te bieden en sociale uitsluiting te bestrijden. Het actieplan Gewoon homo zijn in Utrecht dient om de veiligheid en de maatschappelijke acceptatie van homoseksuelen te bevorderen. De gemeente heeft hiertoe verschillende speerpunten en concrete acties uitgewerkt.
- Ondanks het feit dat de gemeente Utrecht actief beleid heeft ontwikkeld om discriminatie tegen homoseksuelen tegen te gaan, bleek het tijdens de raadsvergadering van 4 november 2010 echter de vraag of het bestaande beleid voldoende bescherming biedt. Het blijkt moeilijk te zijn om discriminatie tegen homoseksuelen voortijdig op te vangen.⁸ Met het onlangs ingestelde gay-alert probeert de gemeente homo discriminatie eerder te signaleren.

Conclusie

Alhoewel er in de meeste verdragen niet specifiek wordt verwezen naar discriminatie op grond van seksuele gerichtheid is dit volgens 'soft law' wel erkend als discriminatiegrond. De gemeente Utrecht hanteert deze interpretatie ook met haar homo-emancipatiebeleid. De gemeente draagt uit dat homoseksuelen gelijk zijn voor de wet en maakt op dit gebied geen onderscheid tussen verschillende groepen. Utrecht onderneemt bovendien actie om homodiscriminatie te voorkomen en bescherming te bieden aan homoseksuelen. Aan de andere kant is het bestaande beleid volgens de raad nog niet toereikend. De gemeente Utrecht probeert dit met verschillende maatregelen op te vangen.

⁵ Amnesty International, *Aanpak van Discriminatie door Nederlandse Gemeenten: 443 kansen voor verbetering*, Amsterdam, april 2007, beschikbaar op <www.amnesty.nl> (bezoekt op 3 augustus 2010).

⁶ Soft law refereert aan regels die niet juridisch bindend zijn maar die wel gezaghebbend zijn.

⁷ Michael O'Flaherty en John Fisher, 'Sexual orientation, gender identity and international human rights law: contextualising the Yogyakarta principles', *Human Rights Law Review* 8:2 (2008) 207-248, aldaar 8-14.

⁸ ANP, 'Van Bijsterveldt positief over gay-alert', *NRC Handelsblad* (17 november 2010).

Armoedebestrijding - U pas

Inleiding

De gemeente Utrecht neemt diverse maatregelen om armoede in de stad te bestrijden. Door middel van financiële ondersteuning beoogt de gemeente de koopkracht van huishoudens met een laag inkomen te verbeteren en de maatschappelijke participatie van de uitkeringsgerechtigden te bevorderen. Bij de versterking van de koopkracht moet gedacht worden aan een bijstandsuitkering, langdurigheidstoeslag en woonlastenfonds. Bij het stimuleren van participatie hoort vooral de U-pas. De U-pas maakt het voor huishoudens met een laag inkomen mogelijk om voor een aantrekkelijke prijs deel te nemen aan cursussen, sport en recreatie. Bovendien biedt de U-pas een collectieve zorgverzekering aan, zodat de zorg ook voor uitkeringsgerechtigden toegankelijk en betaalbaar is. Het gemeentelijke beleid ten aanzien van de U-pas zal in deze monografie als casus dienen om te onderzoeken op welke manier de Utrechtse armoedebestrijding de mensenrechten raakt.⁹

De U-pas

In de gemeente Utrecht leven ongeveer 7000 mensen in de bijstand. Een nog groter aantal heeft de U-pas in bezit, omdat deze pas in Utrecht wordt verleend aan burgers die tot 125% boven het bijstandsniveau verdienen.¹⁰ De armoedebestrijding in Utrecht is gericht op het verbeteren van de financiële positie van minima en op hun maatschappelijke participatie. Met name op het gebied van participatie heeft de gemeente een duidelijke visie: om volledig te kunnen functioneren in de samenleving is niet alleen een minimaal inkomen maar ook maatschappelijke participatie noodzakelijk. De U-pas kan worden gezien als een directe uitwerking van deze gemeentelijke participatiewens; met de U-pas worden financiële belemmeringen om te participeren verkleind.

Armoedebestrijding en werk

Wanneer iemand een bijstandsuitkering aanvraagt, wordt deze uitkering verstrekt onder voorwaarden. Sinds de invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) ligt het primaat bij het vinden van werk, boven het verstrekken van een uitkering. Van de klant wordt een actieve houding verwacht; als de klant zich onvoldoende inspant om werk te vinden, kan een sanctie volgen. Als een klant niet in staat is om te werken, ontvangt de klant een uitkering.

De gemeente kan de klant ondersteuning aanbieden en beschikt daartoe over een uitgebreid re-integratie instrumentarium. Een voorbeeld hiervan is Werken Loont!. Als iemand bij de gemeente een bijstandsuitkering aanvraagt en in staat is om te werken, wordt de aanvrager verwezen naar Werk Loont!. De aanvrager ontvangt een salaris dat ten minste net zo hoog is als de bijstandsuitkering die de aanvrager anders zou krijgen. Werk Loont! duurt maximaal drie maanden, de klant werkt en krijgt daarnaast training en begeleiding. Lukt het de klant niet om werk te vinden, dan ontvangt de klant alsnog een WWB-uitkering.

Jongeren die in staat zijn om te werken, krijgen in het kader van de Wet Investeren in Jongeren (WIJ) een werkleeraanbod bij een van de contractpartijen die jongeren begeleiden. Het aanbod duurt zes maanden en wordt ook aangevuld met training en begeleiding. De jongere ontvangt een stagevergoeding. Wanneer de jongere er niet in slaagt om werk te vinden en een tweede werkleeraanbod wordt niet zinvol gevonden, dan ontvangt de klant alsnog een uitkering in het kader van de WIJ. Bijstandsgerechtigden die op een participatieplaats aan de slag gaan, doen dit met behoud van uitkering. Zij doen passend werk dat wordt aangevuld met training en begeleiding. Een participatieplaats duurt maximaal twee jaar.



Foto gemaakt door Willem Mes

Armoedebestrijding en participatie

De gemeente Utrecht biedt sinds 16 jaar de zogenaamde U-pas aan.¹¹ De U-pas is bedoeld voor alle inwoners van de

⁹ Voor deze monografie zijn de volgende bronnen gebruikt: Meedoen Extra in Utrecht 2007-2010 (2007), Actief op weg naar Werk. Informatie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid (2007), WWB Wet Werk en Bijstand. Informatie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid Utrecht (2008), interview met Janny Udo en Nienke Horst (gehouden op 18 oktober 2010), Nieuwsberichten op www.utrecht.nl en op het intranet over armoedebestrijding en de U-pas.

¹⁰ Interview met Janny Udo en Nienke Horst (gehouden op 18 oktober 2010).

¹¹ Interview met Janny Udo en Nienke Horst (gehouden op 18 oktober 2010).

gemeente Utrecht (en enkele buurgemeenten) die een inkomen hebben tot 125% boven het bijstandsniveau. Het doel van de U-pas is om mensen met een laag inkomen te laten participeren in de samenleving via sport, cultuur, cursussen en recreatie. Utrechters met een U-pas hebben ook toegang tot een collectieve ziektekostenverzekering, zodat de zorg voor hen betaalbaar en dus toegankelijk is. De U-pas heeft een hoog bereik. Mensen met een uitkering krijgen automatisch een U-pas toegestuurd, anderen vragen de pas zelf aan. Ook potentiële aanbieders weten de U-pas te vinden. De organisaties kunnen zich zelf aanmelden, maar de gemeente Utrecht heeft ook een speciaal acquisitieteam dat specifiek zoekt naar aanbieders waarmee het participatiedoel kan worden verwezenlijkt.

Met de U-pas wordt nadruk gelegd op kinderen. Zij mogen niet worden uitgesloten vanwege de inkomenspositie van hun ouders. Via de U-pas wordt geprobeerd deze kinderen zo veel mogelijk te laten deelnemen aan schoolreisjes, sport en evenementen. De activiteiten van de U-pas worden meestal door zowel de gemeente als de aanbieders gefinancierd. De gemeente geeft jaarlijks zo'n 2 miljoen euro uit aan de U-pas. Een bijzonder gegeven is dat de gemeente Utrecht in het kader van de U-pas veel takken van sport voor 95% financiert en de sportverenigingen 5% bijleggen.¹² Hierdoor is sporten vaak gratis voor kinderen.

Voorbeeld mensenrechten

Er is een aantal voorbeelden te noemen waarin de Utrechtse armoedebestrijding te koppelen is aan het onderwerp van mensenrechten. Iedere Utrechter die recht heeft op een U-pas krijgt deze, maar de gemeente kan niet altijd iedere inwoner bereiken omdat ze niet iedereen kent die op een minimuminkomen zit. De gemeente probeert deze doelgroep te bereiken door voorlichting te geven op locatie zoals bijvoorbeeld bij buurthuizen, op scholen, bij verzorgingstehuizen en bij evenementen. Verder verspreidt de gemeente foldermateriaal en zet de gemeente andersoortige acties ter promotie van de U-pas in. Maar dan nog is het niet met zekerheid te zeggen of de hele doelgroep is bereikt. Daarnaast zijn er ook mensen die wel recht hebben op een U-pas maar hier geen behoefte aan hebben. Een tweede voorbeeld betreft de kinderen van ouders met een laag maandinkomen. Via de U-pas biedt de gemeente deze ouders de mogelijkheid om hun kinderen deel te laten nemen aan de maatschappij.

Resultaat

Uit klanttevredenheidsonderzoek is gebleken dat aan de U-pas een gemiddeld cijfer van 7,7 wordt gegeven. Bovendien heeft de U-pas een groot bereik, zowel onder de afnemers als onder de aanbieders.

Good practice

- Gratis sporten
- De U-pas wordt verstrekt aan mensen die tot 125% boven het bijstandsniveau verdienen.
- Het WerkenLoont! project

Aandachtspunten

- Ondanks inspanningen van de gemeente Utrecht is het onzeker of iedere inwoner die recht heeft op een U-pas wordt bereikt. Niet iedereen die op een minimuminkomen zit is bij de gemeente bekend.

¹² Interview met Janny Udo en Nienke Horst (gehouden op 18 oktober 2010).

Verdragen en armoedebestrijding

Artikel 25(1), Universele verklaring voor de rechten van de mens

1. Een ieder heeft recht op een levensstandaard, die hoog genoeg is voor de gezondheid en het welzijn van zichzelf en zijn gezin, waaronder inbegrepen voeding, kleding, huisvesting en geneeskundige verzorging en de noodzakelijke sociale diensten, alsmede het recht op voorziening in geval van werkloosheid, ziekte, invaliditeit, overlijden van de echtgenoot, ouderdom of een ander gemis aan bestaansmiddelen, ontstaan ten gevolge van omstandigheden onafhankelijk van zijn wil.

Artikel 11 (1), Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten

De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen het recht van een ieder op een behoorlijke levensstandaard voor zichzelf en zijn gezin, daarbij inbegrepen toereikende voeding, kleding en huisvesting, en op steeds betere levensomstandigheden. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag nemen passende maatregelen om de verwezenlijking van dit recht te verzekeren (...).

Artikel 30, Europees Sociaal Handvest

Teneinde de doeltreffende uitoefening te waarborgen van het recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting, verbinden de Partijen zich:

- a. maatregelen te nemen binnen het kader van een algehele en gecoördineerde aanpak om de daadwerkelijke toegang te bevorderen van personen die zich in een situatie van sociale uitsluiting of armoede bevinden of in die situatie terecht dreigen te komen, alsook hun gezinsleden, tot, met name, werk, huisvesting, opleiding, onderwijs, cultuur en sociale en medische bijstand;*
- b. deze maatregelen te toetsen met het oog op de aanpassing daarvan indien noodzakelijk.*

Artikel 34, Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

1. De Unie erkent en eerbiedigt onder de door het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken gestelde voorwaarden het recht op toegang tot socialezekerheidsvoorzieningen en sociale diensten die bescherming bieden in omstandigheden zoals moederschap, ziekte, arbeidsongevallen, afhankelijkheid of ouderdom, alsmede bij verlies van arbeid.

2. Eenieder die legaal in de Unie verblijft en zich daar legaal verplaatst, heeft recht op socialezekerheidsvoorzieningen en sociale voordelen overeenkomstig het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken.

3. Om sociale uitsluiting en armoede te bestrijden, erkent en eerbiedigt de Unie het recht op sociale bijstand en op bijstand voor huisvesting, teneinde eenieder die niet over voldoende middelen beschikt, onder de door het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken gestelde voorwaarden een waardig bestaan te verzekeren.

Artikel 20, Grondwet

1. De bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid.

2. De wet stelt regels omtrent de aanspraken op sociale zekerheid.

3. Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege.

Toelichting

Het recht op een behoorlijke levensstandaard voor zichzelf en zijn gezin omhelst dat een ieder recht heeft op toereikende huisvesting, voeding en kleding. Het Comité bij het IVESCR heeft bepaald dat men in dit kader ook recht heeft op sociale zekerheid¹³ zoals ook door onder meer artikel 12,13 en 14 van het ESH en artikel 34 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie wordt gewaarborgd. Artikel 20 van de Grondwet is hiermee te vergelijken. Het recht op een behoorlijke levensstandaard is in verschillende mensenrechtenverdragen opgenomen waarbij dit recht in sommige gevallen aan specifieke groepen wordt toegekend zoals vrouwen¹⁴, gehandicapten¹⁵, vluchtelingen¹⁶, kinderen¹⁷ en het gezin¹⁸. Artikel 11 van het IVESCR bepaalt dat een ieder in dit kader recht heeft op steeds betere levensomstandigheden en dat de staat passende maatregelen moet nemen om dit recht te verzekeren. Het ESH is specifiek en noemt het recht op loon dat voldoende is voor een behoorlijke levensstandaard.

¹³ VN comité inzake economische, sociale en culturele rechten, *General Comment 19; The right to social security (art. 19)*, 23 november 2007, paragraaf 22, 28, 40 en 52. In artikel 9 van het IVESCR wordt het recht op sociale zekerheid ook toegekend.

¹⁴ Artikel 14 van het VN Vrouwenverdrag.

¹⁵ Artikel 28 van het VN Gehandicaptenverdrag.

¹⁶ Artikel 21 en 23 van het VN Vluchtelingenverdrag.

¹⁷ Artikel 27 van het VN Kinderrechtenverdrag.

¹⁸ Artikel 10 van het IVESCR.

Artikel 30 van het ESH draagt Nederland op om maatregelen te treffen om personen te beschermen tegen armoede en sociale uitsluiting. Hoewel de meeste artikelen in het ESH en het IVESCR door de Nederlandse wetgever en rechter niet als bindende voorschriften erkend worden, is Nederland wel verplicht om 'met alle passende middelen (...) steeds nader tot een algehele verwezenlijking van de in dit Verdrag erkende rechten te komen' (artikel 2 (1) IVESCR).¹⁹ Dit betekent dat Nederland, en dus ook de gemeente, voortdurend maatregelen moet treffen die bijdragen aan het realiseren van een behoorlijke leefstandaard voor iedereen. Daarnaast mogen er geen opzettelijke maatregelen worden getroffen die afbreuk doen aan de bescherming van de rechten in het IVESCR.²⁰

De balans

In bovengenoemde verdragsartikelen staat dat een ieder recht heeft op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting. Aan burgers moet een bepaalde bestaanszekerheid, een waardig bestaan en steeds betere levensomstandigheden worden geboden. Het gaat erom dat staten zorgen voor een behoorlijke levensstandaard die hoog genoeg is voor de gezondheid en het welzijn van burgers en hun gezin. Welzijn, waardig bestaan en goede levensomstandigheden zijn aanduidingen die ruim te interpreteren zijn. Er lijken daarom veel soorten maatregelen onder deze begrippen te kunnen vallen.

Op basis van de verdragsteksten en de beschrijving van de Utrechtse U-pas kan het volgende worden geconstateerd:

- De gemeentelijke U-pas is met name te scharen onder de verdragseisen om personen welzijn, betere levensomstandigheden en een waardig bestaan te bieden. De U-pas is wat dat betreft vooral een aanvullende maatregel en is niet direct in dezelfde categorie te plaatsen als de bijstandsuitkeringen die worden verleend ten behoeve van de bestaanszekerheid van personen. Uitzondering hierop vormt de collectieve zorgverzekering die via de U-pas wordt aangeboden. Dat is een typische maatregel om de vereiste medische bijstand te verlenen en de bestaanszekerheid van personen bij te staan.
- De gemeentelijke U-pas is vooral een maatregel om personen te beschermen tegen sociale uitsluiting. De U-pas heeft immers participatie als doel.
- Binnen de U-pas staat het kind centraal. Dit sluit aan op de verdragsafpraak dat specifiek aan kinderen een recht op behoorlijke levensstandaard wordt toegekend.
- Ondanks inspanningen van de gemeente Utrecht is het onzeker of iedere inwoner die recht heeft op een U-pas wordt bereikt. Maar aangezien het probleem ligt in de bereikbaarheid en niet in het al dan niet toekennen van een recht, handelt de gemeente nog steeds in lijn met de verdragsafspraken.

Conclusie

Als het gaat om de U-pas, dan handelt de gemeente Utrecht conform de verdragsartikelen. De U-pas is een (aanvullende) maatregel om sociale uitsluiting te voorkomen en het welzijn van personen te verbeteren. Het kind staat hierin centraal. De gemeente Utrecht zal aan een ieder die daar recht op heeft de U-pas verlenen. Het blijkt soms lastig voor de gemeente om alle Utrechtse gerechtigden te bereiken. De gemeente Utrecht probeert dit met verschillende acties op te vangen.

¹⁹ In de preambule van het ESH staat het als volgt: 'De Partijen stellen zich ten doel met alle passende middelen (...) zodanige voorwaarden te scheppen dat de hiernavolgende rechten en beginselen daadwerkelijk kunnen worden verwezenlijkt'.

²⁰ VN comité inzake economische, sociale en culturele rechten, *General Comment 3*,; *The Nature of States Parties Obligations*, 14 December 1990, paragraaf 9.

Vreemdelingenbeleid - Opvang asielzoekers

Inleiding

Binnen het vreemdelingenbeleid van de gemeente Utrecht zijn het voorkomen van illegaliteit, de opvang van asielzoekers en het huisvesten van statushouders van essentieel belang. Op basis van haar zorgplicht probeert de gemeente Utrecht de noodopvang voor vreemdelingen met een asielachtergrond te realiseren. Dit is met name van belang wanneer asielzoekers nog in procedure zijn voor een verblijfsvergunning of uitgeprocedeerd zijn en als gevolg van het Rijksbeleid op straat belanden. Door de asielzoekers op te vangen wordt voorkomen dat ze in de illegaliteit verdwijnen. Het beleid dat de gemeente Utrecht ten aanzien van de opvang van asielzoekers voert, zal in deze monografie als casus dienen om te onderzoeken op welke manier het gemeentelijke vreemdelingenbeleid bijdraagt aan de bescherming van de mensenrechten.²¹

Gemeentelijk beleid opvang asielzoekers

In 2001 besloot het Utrechtse college van B&W tot een noodvoorziening voor rechtmatig verblijvende dakloze personen zonder voorzieningen en voor uitgeprocedeerde asielzoekers die wel terug willen naar het land van herkomst maar nog niet terug kunnen. Aan illegalen en asielzoekers die niet meewerken aan hun vertrek of legalisering van hun verblijf wordt geen noodopvang geboden, omdat de voorziening in haar aard tijdelijk, sober en oplossingsgericht is. Een bijzondere groep asielzoekers zijn de zogenaamde ex-Ama's.²² Dit zijn voormalig Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers die als minderjarigen naar Nederland zijn gekomen maar inmiddels ouder zijn dan achttien jaar. De gemeente Utrecht voelt zich vanwege haar zorgplicht verantwoordelijk voor de opvang en integratie van deze ex-Ama's.

Opvang asielzoekers

Het Rijk is primair verantwoordelijk voor de toelating, opvang en verwijdering van asielzoekers. Op basis van de uitvoering en afronding van de generaal pardonregeling in het kader van de Vreemdelingenwet 2000, is afgesproken dat de gemeenten de bestaande noodopvang zouden opheffen onder voorwaarde dat het Rijk een aantal verbeteringen in het vreemdelingenbeleid zou uitvoeren. Zo zou het Rijk alle asielzoekers die in procedure waren opvangen en voor uitgeprocedeerde asielzoekers een sluitend terugkeerbeleid genereren. Momenteel kent het terugkeerbeleid van het Rijk echter nog steeds geen sluitende aanpak²³ waardoor veel uitgeprocedeerde asielzoekers op straat belanden. Volgens de letter van de Vreemdelingenwet 2000 mogen deze personen niet meer worden opgevangen door de overheid (het administratief verwijderen van de uitgeprocedeerden is volgens Rijksbeleid voldoende). Dit laatste staat



Foto gemaakt door Willem Mes

echter op gespannen voet met de per 24 december 2010 als geïmplementeerd te beschouwen Europese Definitie Terugkeerrichtlijn, die de staten verplicht om rekening te houden met kwetsbare vreemdelingen die om technische of andere redenen het land niet kunnen verlaten.

De gemeente Utrecht vindt het ontoelaatbaar dat uitgeprocedeerde asielzoekers in kommervolle omstandigheden op straat belanden. In lijn met haar zorgplicht, aspecten van volksgezondheid en openbare orde, heeft de gemeente besloten om toch noodopvang te blijven creëren voor groepen die het Rijk niet opvangt. Het voornaamste doel van deze noodopvang is voorkomen dat afgewezen asielzoekers in de

²¹ Voor deze monografie zijn de volgende bronnen gebruikt: Perspectief voor ex-amv's (2009), Evaluatie Opvang en integratie van asielzoekers en vluchtelingen in gemeente Utrecht (2010), Het leven gaat door (2008), Brief aan Tweede Kamervoorzitter over uitvoering motie Spekman (2009), Van begin tot eind van de straat. Uitvoeringsnotitie over legaal verblijvende en uitgeprocedeerde asielzoekers in de gemeente Utrecht (2002), Eurocities Awards entry form (2007), interview met Niene Oepkes en Jan Braat (gehouden op 14 september 2010), Nieuwsberichten op www.utrecht.nl en op het intranet over opvang asielzoekers.

²² Tegenwoordig worden de (ex-)Ama's aangeduid met de naam (ex-)Amv's: Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen.

²³ Zo heeft het Rijk besloten dat uitgeprocedeerde asielzoekers binnen 28 dagen terug moeten keren naar het land van herkomst, maar is dit voor velen, bijvoorbeeld Somaliërs, onmogelijk vanwege het ontbreken van centraal gezag in Somalië en daardoor het ontbreken van officiële reisdocumenten. Hierdoor belanden deze uitgeprocedeerde asielzoekers op straat. Een ander voorbeeld is het geval van uitgeprocedeerde asielzoekers die op grond van medische redenen een recht hebben op een verblijf in Nederland, maar toch op straat belanden. Via de motie Spekman en de motie Anker is om een einde gevraagd aan deze situatie.

illegaliteit belanden. Eenmaal in de noodopvang probeert de gemeente Utrecht de asielzoekers alsnog te legaliseren of ze te begeleiden in vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst. In de opvang wordt de asielzoekers bad, bed, brood en begeleiding aangeboden.

Met de komst van een landelijke politie, zal de mogelijkheid voor het creëren van gemeentelijke noodopvang in de toekomst haar lokale karakter wellicht verliezen. Tot nu toe is het zo dat de vreemdelingenpolitie Utrecht het vreemdelingenbeleid binnen de gemeente uitvoert. Een eventuele landelijke politiemacht zal invloed kunnen hebben op hoe in lokaal beleid een afweging wordt gemaakt op het gebied van de individuele zorgplicht en openbare orde. Het zal daarom meer afstemming met het Rijk verlangen om lokaal noodopvang te creëren. Dit gegeven heeft consequenties voor de asielzoekers in Utrecht. Uit evaluatie ten aanzien van de noodopvang Utrecht 2001-2009 blijkt immers dat er ongeveer 390 asielzoekers aanspraak hebben gemaakt op de noodvoorziening. Ze zouden zonder de lokale noodopvang in de illegaliteit zijn beland.

Opvang ex-AMA's

Een bijzondere groep asielzoekers zijn de (ex-)Ama's. Het Rijk is verantwoordelijk voor de voogdij en opvang van minderjarige alleenstaande asielzoekers (Ama's). Het rijksbeleid schrijft voor dat deze opvang stopt wanneer de Ama's de leeftijd van achttien jaar bereiken. Vanaf dat moment zijn het ex-Ama's en belanden ze op straat. De gemeente Utrecht vindt dit onacceptabel. Vaak hebben ex-Ama's (nog) geen vervolg verblijfsvergunning en geen reisdocumenten, zoals een paspoort van het land herkomst. Er is dus een grote kans dat deze jongeren vanaf hun achttiende jaar in de illegaliteit belanden. Om dit te voorkomen heeft de gemeente Utrecht in 2003 een speciaal Steunpunt voor ex-Ama's opgericht. Het zogenaamde Steunpunt Perspectief wil vooruitzichten creëren op een menswaardige toekomst.

Het Steunpunt Perspectief ondersteunt ex-ama's zonder verblijfsvergunning waar mogelijk bij het alsnog legaliseren van hun verblijf. Soms wordt bijvoorbeeld gezien dat ex-Ama's op het moment van hun asielaanvraag als kind, hun asiel- of verblijfsmotieven niet duidelijk hebben kunnen maken. Dit is overigens reden voor de Rijksoverheid om zo snel mogelijk de asielprocedure op dit punt te willen verbeteren door de mogelijke introductie van onder andere een langere bedenktijd vóór de daadwerkelijke asielaanvraag en de daarbij plaatsvindende gehoren. Indien het niet meer reëel of noodzakelijk geacht kan worden om een verblijfsvergunning te verkrijgen, worden de ex-Ama's door het Steunpunt ondersteund in vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst. Daarnaast begeleidt het Steunpunt Perspectief de ex-Ama's die wel een verblijfsvergunning hebben naar zelfstandigheid, scholing en werk. Overigens heeft de gemeente Utrecht met het ministerie van Sociale Zaken afgesproken dat ook de ex-Ama's zonder verblijfsvergunning onder bepaalde voorwaarden stage mogen lopen zolang ze in Nederland verblijven.

Voorbeeld mensenrechten

Een vraagstuk voor de gemeente Utrecht is de afweging tussen het Rijksbeleid en de gemeentelijke zorgplicht en openbare orde. Gemeenten worden binnen hun gemeentegrenzen direct geconfronteerd met de gevolgen van een niet sluitende aanpak binnen het vreemdelingenbeleid van de Rijksoverheid. Vanuit de zorgplicht en vanuit de verschillende mensenrechtenverdragen en andere de staten verplichtende overeenkomsten, zou de gemeente er daarom goed aan doen opvang te realiseren voor uitgeprocedeerde asielzoekers die zij aantreft binnen haar zorgsfeer. Gemeenten hebben een eigen verantwoordelijkheid, maar idealiter mogen de lokale overheden slechts aanvullende maatregelen treffen wanneer deze niet tegen het nationale beleid ingaan. Dit zou betekenen dat de gemeenten geen noodopvang creëren. Het is voor de gemeente een lastige vraag hoe ze een afweging moeten maken tussen de lokale zorgplicht en het nationale beleid.

Resultaat

Het belangrijkste resultaat van het gemeentelijk vreemdelingenbeleid is het feit dat uiteindelijk voor 96% van de mensen die uit de noodopvang is gestroomd een oplossing in de vorm van verblijfsvergunning, terugkeer of hernieuwd recht op Rijksovang is verkregen. Slechts 4% is met onbekende bestemming verdwenen, waardoor een sluitende aanpak lokaal wordt bereikt.²⁴ Een ander resultaat is dat het succesvolle Steunpunt Perspectief sinds 2009 in negentien andere Nederlandse gemeenten navolging krijgt en vanaf 1 oktober 2009 onderdeel is van een landelijk experiment in samenwerking met het Rijk. Bovendien werd het Steunpunt Perspectief in 2004 gekozen als beste Sociale Project van de gemeente Utrecht en won het Steunpunt project in 2005 de Utrecht Safety Award. In 2007 won de gemeente Utrecht de Clara Meijer Wichmann penning van de Liga van de Rechten van de Mens, voor haar vooraanstaand mensenrechtenbeleid op dit beleidsterrein en werd het Steunpunt genomineerd voor een prestigieuze Eurocities Award.

²⁴ Brief van Burgemeester en Wethouders van Utrecht aan de leden van de Commissie Mens en Samenleving, Onderwerp Evaluatie Noodopvang, 1 december 2009.

Good practice

- Steunpunt Perspectief
- De noodopvang heeft voorkomen dat asielzoekers afglijden en in schrijnende situaties op straat terecht komen.

Aandachtspunten

- Er gaat binnen de gemeente Utrecht relatief veel aandacht uit naar kwetsbare uitgeprocedeerde asielzoekers en ex-Ama's, terwijl de groep (kwetsbare) illegalen breder is.

Verdragen en vreemdelingenbeleid

Artikel 1, Grondwet

Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.

Artikel 2, Universele verklaring voor de rechten van de mens

Een ieder heeft aanspraak op alle rechten en vrijheden, in deze Verklaring opgesomd, zonder enig onderscheid van welke aard ook, zoals ras, kleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status. Verder zal geen onderscheid worden gemaakt naar de politieke, juridische of internationale status van het land of gebied, waartoe iemand behoort, onverschillig of het een onafhankelijk, trust-, of niet-zelfbesturend gebied betreft, dan wel of er een andere beperking van de soevereiniteit bestaat.

Artikel 2(1), Internationaal verdrag inzake burger- en politieke rechten

1. Iedere Staat die partij is bij dit Verdrag verbindt zich de in dit Verdrag erkende rechten te eerbiedigen en deze aan een ieder die binnen zijn grondgebied verblijft en aan zijn rechtsmacht is onderworpen te verzekeren, zonder onderscheid van welke aard ook, zoals ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, welstand, geboorte of enige andere omstandigheid.

Artikel 2(2), Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten

De Staten die partij zijn bij dit Verdrag verbinden zich te waarborgen dat de in dit Verdrag opgesomde rechten zullen worden uitgeoefend zonder discriminatie van welke aard ook, wat betreft ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status.

Artikel 21, Verdrag betreffende de status van vluchtelingen

Wat de huisvesting betreft, zullen de Verdragsluitende Staten, voor zover deze aangelegenheid geregeld is bij de wet of door voorschriften dan wel onderworpen is aan overheidstoezicht, de rechtmatig op hun grondgebied verblijvende vluchtelingen zo gunstig mogelijk behandelen en in elk geval niet minder gunstig dan vreemdelingen in het algemeen onder dezelfde omstandigheden.

Artikel 23, Verdrag betreffende de status van vluchtelingen

De Verdragsluitende Staten zullen de rechtmatig op hun grondgebied verblijvende vluchtelingen, wat de ondersteuning en bijstand van overheidswege ter voorziening in het levensonderhoud betreft, op dezelfde wijze als hun onderdanen behandelen.

Artikel 1, Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

De Hoge Verdragsluitende Partijen verzekeren een ieder die ressorteert onder haar rechtsmacht de rechten en vrijheden die zijn vastgesteld in de Eerste Titel van dit Verdrag.

Toelichting

Zoals uit onder meer artikel 2 UVRM, artikel 2(1) IVBPR, artikel 2(2) IVESCR en artikel 1 EVRM blijkt, komen vreemdelingen dezelfde mensenrechten toe als anderen die zich op Nederlands grondgebied bevinden. De rechten van vluchtelingen zijn vastgelegd in het VN-Verdrag betreffende de status van vluchtelingen dat is aangenomen in 1951 en van kracht sinds 1956. Het verdrag was oorspronkelijk alleen bedoeld voor mensen binnen Europa die waren gevlucht door gebeurtenissen tijdens en direct na de Tweede Wereldoorlog. Sinds de toevoeging van het protocol in 1967 is het verdrag ook van toepassing op andere vluchtelingen. Het verdrag beschermt vluchtelingen oftewel 'degenen met gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een sociale groep of politieke overtuiging' (artikel 1). Het verdrag bepaalt dat vluchtelingen niet mogen worden teruggestuurd naar een land waarin zij vervolging te vrezen hebben of waar hun leven of veiligheid in gevaar zijn (verbod op refoulement, artikel 33). Het verdrag is niet van toepassing op verdachten van ernstige misdrijven (artikel 1f). Dit beginsel is ook vastgelegd in artikel 3(1) van het VN-verdrag tegen foltering, artikel 13 van het IVBPR en middels artikel 2 en 3 van het EVRM.²⁵ Daarnaast hebben ook vluchtelingen recht op de bij 'Armoedebestrijding' en 'Maatschappelijke opvang' genoemde rechten op een behoorlijke levensstandaard die de gezondheid en het welzijn van zichzelf en zijn familie garandeert, inclusief voedsel, kleding,

²⁵ Maarten den Heijer, 'Whose Rights and Which Rights? The Continuing Story of Non-Refoulement under the European Convention on Human Rights' in *European Journal of Migration Law* (vol. 10, 2008, pp. 277-314).

huisvesting, steeds betere levensomstandigheden en sociale bijstand (artikel 25 UVRM, artikel 11 IVESCR, artikel 30 ESH). Richtlijn 2011/35/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan (*PbEG* 2011 L101/1) voorziet ook in dergelijke maatregelen. In artikel 12 van de Europese terugkeerrichtlijn 2008/115/EG (*PbEG* 2008 L348/98) staat overigens ook dat de voorziening in de elementaire levensbehoeften van illegaal verblijvende personen volgens de nationale wetgeving dient te worden geregeld.

In de schaduwrapportage van het IVESCR bekritiseren NGOs Nederland omdat het land niet zou voorzien in behoorlijke huisvesting²⁶, voeding²⁷, kleding²⁸ en sociale zekerheid van asielzoekers en ongedocumenteerden terwijl ze daar wel toe verplicht is.²⁹ Defence for Children International diende een klacht in tegen Nederland bij het Europees Comité voor Sociale Rechten omdat het ongedocumenteerde kinderen geen onderdak meer verleende. Nederland haalde paragraaf 1 van het ESH aan waarin staat dat de betreffende rechten niet van toepassing zijn op ongedocumenteerden. De Commissie besloot echter dat Nederland wel een plicht heeft ongedocumenteerde kinderen onder haar rechtsmacht die de steun van hun gezin moeten ontberen, te beschermen (artikel 17(1c)). Daarnaast moet Nederland voorzien in onderdak voor ongedocumenteerden om dakloosheid te voorkomen (artikel 31(2)). Hoe Nederland omgaat met kinderen van uitgeprocedeerde asielzoekers wordt ook door het VN-comité voor de rechten van het kind³⁰ en eurocommissaris Hammarberg³¹ bekritiseerd. Hoewel demissionair minister Hirsch Ballin van Justitie geen aanleiding zag het beleid te veranderen³², is Nederland, en dus ook de gemeente, onder internationaal recht wel verplicht ongedocumenteerden onderdak te bieden. De Nederlandse rechter heeft ook meerdere uitspraken gedaan die gemeenten opdragen om ondanks Rijksbeleid op basis van de vreemdelingenwet, toch en wel op grond van de Wet Maatschappelijke ondersteuning (WMO) en/of de Wet Werk en Bijstand (WWB) opvang te bieden aan kwetsbare ex-asielzoekers.³³ Waar de uitvoering van de vreemdelingenwet voornamelijk bij het rijk ligt, bevinden zich nu juist WMO en WWB onder de uitvoeringsplicht van de gemeente. Hiermee is voor de gemeente een nieuwe rol weg gelegd.

De balans

De verdragspartijen dienen bepaalde essentiële rechten te waarborgen voor ieder persoon die zich binnen het grondgebied van de staat bevindt. Ongeacht nationale afkomst of status binnen het land. Ook vreemdelingen en vluchtelingen komen dus de bovengenoemde verdragsrechten toe. Aan kwetsbare ongedocumenteerde personen (die bijvoorbeeld in afwachting zijn van een beslissing in hun verblijfsrechtelijke procedure) moet in ieder geval opvang worden verleend

Op basis van de verdragsteksten en de beschrijving van de opvang van asielzoekers van de gemeente Utrecht kan het volgende worden geconstateerd:

- De gemeente Utrecht biedt onderdak aan kwetsbare uitgeprocedeerde asielzoekers en ex-Ama's. Dit komt omdat het Rijk geen sluitend terugkeerbeleid biedt. In lijn met de lokale zorgplicht en openbare orde heeft de gemeente besloten noodopvang aan deze personen te bieden. Deze noodopvang komt overeen met de verdragsafspraken waarin duidelijk is aangegeven dat een ieder recht heeft op een behoorlijke levensstandaard, zoals bad, bed en brood.
- De gemeente Utrecht kan en wil geen onderdak bieden aan alle illegalen en asielzoekers. Enerzijds vanwege beperkte capaciteit en middelen, anderzijds vanuit inhoudelijke keuzes wat betreft kwetsbaarheid en eigen verantwoordelijkheid. Ook regiobinding vormt een punt van overweging.

Conclusie

De gemeente Utrecht volgt de verdragen door noodopvang te bieden aan uitgeprocedeerde asielzoekers in kommervolle omstandigheden die het Rijk niet opvangt. De gemeente Utrecht kan echter niet alle uitgeprocedeerde asielzoekers opvangen. Het Rijk volgt echter de verplichtingen die uit de mensenrechtenverdragen voortvloeien onvoldoende na en neemt zo onvoldoende haar verantwoordelijkheid.

²⁶ Zie voor meer informatie *General Comment 4; The right to adequate housing*, 13 december 1991 en *General Comment 7; The right to adequate Housing: forced evictions*, 20 mei 1997 van het VN comité bij het IVESCR.

²⁷ Zie voor meer informatie *General Comment 12; The right to adequate food*, 12 mei 1999 van het VN comité bij het IVESCR.

²⁸ Zie voor meer informatie *General Comment 5; Persons with disabilities*, 9 december 1994, *General Comment 6; The economic, social and cultural rights of older persons*, 8 december 1995 en *General Comment 14; The right to the highest attainable standard of health*, van 11 mei 2000 van het VN comité bij het IVESCR.

²⁹ Nederlands juristencomité voor de mensenrechten, *Joint Parallel Report to the Combined Fourth and Fifth Periodic Report of the Netherlands on the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Leiden, 28 oktober 2009, beschikbaar op <www.njcm.nl/site> (bezoekt op 9 augustus 2010), pagina 8-10, 22-25.

³⁰ Committee on the rights of the child, *Concluding observations: Netherlands*, CRC/C/NLD/CO/3, 27 maart 2009.

³¹ The commissioner for human rights Mr Thomas Hammarberg, *Report on his visit to the Netherlands*, Straatsburg, 11 maart 2009.

³² J. Witterman, 'Hirsch Ballin wil huidig asielbeleid laten zoals het is', *Volkscrant*, 17 juli 2010.

³³ Zie bijvoorbeeld de volgende uitspraken: Rechtbank Assen 24 maart 2011, *LJN* BP9010; Rechtbank Utrecht 17 februari 2011, *LJN* BP8084; Rechtbank Breda 24 december 2010, *LJN* BQ0032; Rechtbank Utrecht 4 april 2010, *LJN* BM0846.

Onschendbaarheid van persoon – Huiselijk Geweld

Inleiding

Al een aantal jaren is er zowel op landelijk als op lokaal niveau extra aandacht voor huiselijk geweld. Huiselijk geweld komt neer op geweld dat door iemand uit de huiselijke kring van het slachtoffer wordt gepleegd. Tot de huiselijke kring worden (ex-)partners, gezins- en familieleden en huisvrienden gerekend. Op landelijk niveau bestaat onder meer de nota Privé geweld - Publieke zaak en het Plan van Aanpak Huiselijk Geweld 2008-2011. De gemeente Utrecht heeft in het verlengde van deze aanpak eveneens maatregelen genomen om huiselijk geweld te bestrijden. Deze maatregelen zullen in onderstaande monografie worden behandeld, zodat kan worden bekeken op welke manier de gemeentelijke aanpak huiselijk geweld bijdraagt aan de bescherming van de mensenrechten.³⁴

Gemeentelijke aanpak huiselijk geweld

In 2002 werd er een wijziging aangebracht in de landelijke aanpak van huiselijk geweld.³⁵ Vanaf die tijd ging de regel gelden dat een slachtoffer niet perse zelf aangifte hoeft te doen voordat daders van huiselijk geweld vervolgd kunnen worden. Een gevolg van dit nieuwe beleid voor de decentrale overheden is dat het voor gemeenten gemakkelijker is geworden om de betreffende daders aan te pakken. Maar volgens de gemeente Utrecht is dit repressieve optreden alleen niet voldoende. Utrecht zet daarom eveneens sterk in op een preventieve en zorggerichte aanpak. In 2008 is de gemeente bovendien een samenwerkingsverband aangegaan met de overige G4-steden om een integrale aanpak te ontwikkelen op het terrein van huiselijk geweld.



Foto gemaakt door Sietse Brouwer

Aanpak Huiselijk geweld

De gemeente Utrecht werkt in haar strafrechtelijke en zorggerichte ketenaanpak nauw samen met politie, justitie (het OM), andere partners in het Veiligheidshuis en verschillende lokale hulpverleningsinstellingen. Het samenwerkingsverband zet in op een effectiever optreden van politie en OM en op een snelle en doeltreffende afhandeling, het initiëren van daderhulpverlening, het verlenen van slachtofferhulp, het verhogen van aangiftebereidheid en het voorkomen van recidive. De regie voor de aanpak van huiselijk geweld ligt bij de gemeente, de uitvoering vooral bij de overige partners. Het fundament onder de

Utrechtse aanpak Huiselijk Geweld is het Convenant Huiselijk Geweld. Dit convenant werd in 2006 ondertekend door de gemeente, het Veiligheidshuis en lokale maatschappelijke en hulpverleningsorganisaties.

Convenant Aanpak Huiselijk Geweld

De samenwerking tussen de gemeente Utrecht en enkele hulporganisaties is onder meer het gevolg geweest van een convenant dat in 2006 door de gemeente Utrecht, de politie, het OM, de regiogemeentes en de hulporganisaties werd ondertekend. Doel van het convenant was om een gemeenschappelijke aanpak van huiselijk geweld te organiseren, zodat er een sluitend vangnet rond (potentiële) daders, slachtoffers en getuigen van huiselijk geweld zou worden gecreëerd. Het convenant liep van 1 september 2006 tot 31 december 2009. Op dit moment wordt geprobeerd een nieuw convenant op te stellen dat verder reikt dan de partners in en rondom de stad Utrecht. Het idee is om een samenwerking af te spreken tussen Utrecht (en omgeving) en Amersfoort (en omgeving).

Wet Tijdelijk Huisverbod

Een bijzondere vorm van preventief optreden is de lokale uitvoering van de Wet Tijdelijk Huisverbod. Deze wet is op 1 januari 2009 in werking getreden en geeft aan burgemeesters de bevoegdheid om de pleger van huiselijk geweld een huisverbod van 10 dagen op te leggen. De periode van 10 dagen kan verlengd

³⁴ Voor deze monografie zijn de volgende bronnen gebruikt: Convenant Samenwerkingspartners Huiselijk Geweld (2006), Monitor Huiselijk Geweld (2010), Evaluatie Wet tijdelijk huisverbod (2010), interview met Fadua Azrar (gehouden op 1 oktober 2010), Nieuwsberichten en artikelen op www.huiselijkgeweld.nl, www.utrecht.nl en op het intranet over huiselijk geweld.

³⁵ Ministerie van Justitie, *Privé geweld – publieke zaak. Een nota over de gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld* (2002).

worden naar maximaal 28 dagen. Het doel van dit tijdelijk huisverbod is om rust en veiligheid te creëren en hulpverlening voor het hele gezin snel op gang te brengen. In 2009 zijn in de regio Utrecht zijn 64 van dit soort huisverboden opgelegd.³⁶ Sinds de invoering van de Wet Tijdelijk Huisverbod, registreren het Advies en Steunpunt Huiselijk Geweld, de regiogemeenten en de politie alle opgelegde huisverboden en bijbehorende achtergrondkenmerken van de dader en het slachtoffer/de slachtoffers. Deze gegevens worden onderling alleen gedeeld wanneer de betrokkenen hiermee instemmen en de regels uit het privacyconvenant in acht zijn genomen.

Actieprogramma G4 (2008-2011)

In 2008 stelden de G4-steden een actieprogramma op om de integrale aanpak van huiselijk geweld vorm te geven. De G4 willen niet alleen hulpverlening en opvang bieden, maar ook het huiselijk geweld zichtbaar maken en definitief stoppen. In het actieprogramma wordt extra aandacht besteed aan kinderen en de intergenerationele overdracht van huiselijk geweld, aan het hanteren van strengere maatregelen om het aantal recidieven te verminderen en aan de modernisering en professionalisering van opvanginstellingen.

Voorbeeld mensenrechten

Een voorbeeld waarin de aanpak van huiselijk geweld en het onderwerp van mensenrechten elkaar vinden, is de standaardprocedure op de EHBO. In Utrecht worden ouders standaard onderworpen aan een vragenlijst die kindermishandeling moet uitsluiten, wanneer een kind naar de EHBO wordt gebracht. In dit beleid wegen de rechten van het kind zwaarder dan de terughoudendheid van de overheid om in te grijpen achter de voordeur.³⁷

Resultaat

Regelmatig verschijnt er in Utrecht een evaluatie of monitor van de Utrechtse aanpak van huiselijk geweld. Uit de meest recente monitor blijkt dat de gemeente zich steeds meer richt op preventie en zorg. Opvallend is dat uit de monitor eveneens blijkt dat het aantal aangiftes van huiselijk geweld en het aantal recidieven is toegenomen. Hiervoor zijn verschillende verklaringen. Huiselijk geweld wordt door de politie standaard met de "code huiselijk geweld" geregistreerd. Huiselijk geweld wordt in de samenleving steeds meer zichtbaar. Hoe meer aandacht voor huiselijk geweld, hoe groter de kans op stijging van aangiften. Deze zichtbaarheid kan de aanpak van huiselijk geweld efficiënter maken. Momenteel wordt in G4 verband onderzoek verricht naar de aanpak huiselijk geweld in de vier grote steden. De Landelijke evaluatie van de Wet Tijdelijk Huisverbod van het Ministerie van Justitie, is recent verschenen.

Good practice

- De Utrechtse structuuraanpak van huiselijk geweld: samenwerking tussen gemeente, politie, het OM en de zorg.

Aandachtspunten

- Het zicht krijgen op personen die met huiselijk geweld te maken hebben, maar geen aangifte doen bij de politie.
- De gezinnen in de hulpverlening houden nadat de acute zorgverlening is gestopt.

³⁶ Gemeente Utrecht, Evaluatie Wet tijdelijk huisverbod (juni 2010) p. 5.

³⁷ Voor meer informatie over de Utrechtse aanpak van kindermishandeling zie <www.alleato.nl/organisatie/medewerkers/pauline-van-der-loo/leer-van-utrechtse-aanpak-kindermishandeling-utrecht> en <www.alleato.nl/ons_werk/projecten/jeugdzorg-en-jeugdbeleid/signalering-kindermishandeling-ziekenhuizen-utrecht> , bezocht op 31 mei 2011.

Verdragen en huiselijk geweld

Artikel 3, Universele verklaring voor de rechten van de mens

Een ieder heeft het recht op leven, vrijheid en onschendbaarheid van zijn persoon.

Artikel 5, Universele verklaring voor de rechten van de mens ³⁸

Niemand zal onderworpen worden aan folteringen, noch aan een wrede, onmenselijke of ontterende behandeling of bestraffing.

Artikel 16, Universele verklaring voor de rechten van de mens

1. Zonder enige beperking op grond van ras, nationaliteit of godsdienst, hebben mannen en vrouwen van huwbare leeftijd het recht om te huwen en een gezin te stichten. Zij hebben gelijke rechten wat het huwelijk betreft, tijdens het huwelijk en bij de ontbinding ervan.

2. Een huwelijk kan slechts worden gesloten met de vrije en volledige toestemming van de aanstaande echtgenoten.

3. Het gezin is de natuurlijke en fundamentele groepseenheid van de maatschappij en heeft recht op bescherming door de maatschappij en de Staat.

Artikel 24, Internationaal verdrag inzake burger- en politieke rechten

1. Elk kind heeft, zonder onderscheid naar ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom of geboorte, recht op die beschermende maatregelen van de zijde van het gezin waartoe het behoort, de gemeenschap en de Staat, waarop het in verband met zijn minderjarigheid recht heeft.

Artikel 1, Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen

Voor de toepassing van dit Verdrag wordt onder "discriminatie van vrouwen" verstaan elke vorm van onderscheid, uitsluiting of beperking op grond van geslacht, die tot gevolg of tot doel heeft de erkenning, het genot of de uitoefening door vrouwen van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel gebied, op het terrein van de burgerrechten of welk ander gebied dan ook, ongeacht hun huwelijkse staat, op de grondslag van gelijkheid van mannen en vrouwen aan te tasten of teniet te doen.

Artikel 19, Verdrag inzake de rechten van het Kind

1. De Staten die partij zijn, nemen alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen en maatregelen op sociaal en opvoedkundig gebied om het kind te beschermen tegen alle vormen van lichamelijk of geestelijk geweld, letsel of misbruik, lichamelijke of geestelijke verwaarlozing of nalatige behandeling, mishandeling of exploitatie, met inbegrip van seksueel misbruik, terwijl het kind onder de hoede is van de ouder(s), wettige voogd(en) of iemand anders die de zorg voor het kind heeft.

2. Deze maatregelen ter bescherming dienen, indien van toepassing, doeltreffende procedures te omvatten voor de invoering van sociale programma's om te voorzien in de nodige ondersteuning van het kind en van degenen die de zorg voor het kind hebben, alsmede procedures voor andere vormen van voorkoming van en voor opsporing, melding, verwijzing, onderzoek, behandeling en follow-up van gevallen van kindermishandeling zoals hierboven beschreven, en, indien van toepassing, voor inschakeling van rechterlijke instanties.

Artikel 6 Handvest van de grondrechten van de EU

Eenieder heeft recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon.

Artikel 24(1) Handvest van de grondrechten van de EU

1. Kinderen hebben recht op de bescherming en de zorg die nodig zijn voor hun welzijn. (...)

Toelichting

Huiselijk geweld is geweld dat in de privésfeer plaatsvindt, gepleegd door partners, ouders, kinderen, andere familieleden en huisvrienden. Het komt voor in alle sociaal economische klassen en binnen alle culturen in de Nederlandse samenleving. Slachtoffers van huiselijk geweld zijn in de meeste gevallen vrouwen en kinderen, maar het treft ook mannen, ouders en ouderen.³⁹ De overheid heeft een

³⁸ 'Marteling moet breed worden opgevat, gezien het tweede deel van de zin. In het VN-Verdrag tegen Marteling (1984) is marteling gedefinieerd als iets wat agenten van de overheid doen, maar dit artikel maakt die beperking niet' in: Amnesty International, *Universele Verklaring van de Rechten van de Mens: Toelichting op Artikel 5* beschikbaar op <www.amnesty.nl> (bezoekt op 20 oktober 2010). NGOs waaronder Amnesty International pleiten ervoor dat huiselijk geweld tegen vrouwen onder marteling verstaan kan worden maar dit is niet algemeen geaccepteerd.

³⁹ Movisie, *Factsheet Huiselijk Geweld: Feiten en Cijfers*, november 2009, pagina 1, beschikbaar op <www.huiselijkgeweld.nl> (bezoekt op 13 oktober 2010). 'Het begrip huiselijk geweld fungeert in Nederland als een paraplu begrip voor een aantal verschillende uitingsvormen: fysiek, geestelijk en seksueel geweld gepleegd door iemand uit de huiselijke kring. Huiselijk geweld is de – eigenlijke

inspanningsverplichting om de bescherming van alle burgers zoveel mogelijk te waarborgen in zowel wetgeving als beleid.⁴⁰

Hoewel het VN Vrouwenverdrag geweld tegen vrouwen niet expliciet noemt, heeft het comité bij het verdrag in algemene aanbevelingen⁴¹ aangegeven dat geweld tegen vrouwen onder het discriminatieverbod (artikel 1) van het verdrag moet worden begrepen. Huiselijk geweld tegen vrouwen is een gender⁴² probleem; geweld tegen vrouwen is een van de ernstige gevolgen van de ongelijke machtsverhouding tussen mannen en vrouwen en tegelijkertijd een verschijnsel waardoor die ongelijke verhouding mede in stand wordt gehouden.⁴³ Het is een ernstige aantasting van de mensenrechten van vrouwen.⁴⁴ Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens bepaalde in het arrest Opuz versus Turkije⁴⁵ dat de overheid een verantwoordelijkheid heeft om bij een reëel gevaar van huiselijk geweld op te treden, preventieve maatregelen te treffen en te handelen vanuit het belang van het kind.⁴⁶ Het Hof bepaalde ook dat staten een onderzoeksplicht hebben en dat de politie en het Openbaar Ministerie hierbij samen moeten werken. Het gebrek aan genderspecificiteit, registratie van huiselijk geweld, nationaal actieplan, aandacht voor de positie van vrouwen uit minderheden en coherente aanpak in Nederland hebben allen kritiek gekregen van bijvoorbeeld het comité bij het VN-Vrouwenrechtenverdrag⁴⁷, het comité bij het kinderrechtenverdrag en de VN rapporteur over geweld tegen vrouwen⁴⁸. De staat is verplicht om met alle passende middelen beleid te voeren dat gericht is op uitbanning van alle discriminatie van vrouwen (artikel 2).

De balans

Uit de verdragsartikelen blijkt dat een ieder in vrijheid en onschendbaarheid van zijn persoon moet kunnen leven. De staat moet daarom via wetten, maatregelen en procedures het gezin en in het bijzonder het kind beschermen tegen huiselijk geweld. De staat dient huiselijk geweld te voorkomen, op te sporen en de hulpvraag van betreffende slachtoffers en daders te beantwoorden.

Op basis van de verdragsteksten en de beschrijving van het Utrechtse beleid ten aanzien van huiselijk geweld kan het volgende worden geconstateerd:

- De wijziging in de landelijke aanpak van huiselijk geweld (2002) maakte het voor de gemeente Utrecht makkelijker om een dader van huiselijk geweld te arresteren en te straffen. De gemeente kan daardoor beter voldoen aan de verdragsafspraken om slachtoffers van huiselijk geweld te beschermen en daders van huiselijk geweld op te sporen. De gemeente werkt hierin nauw samen met onder andere de politie en het OM.
- De gemeente Utrecht zet naast de repressieve aanpak ook in op een preventieve en zorggerichte benadering van huiselijk geweld. Dit komt overeen met de verdragsafspraken dat er maatregelen genomen moeten worden om huiselijk geweld te voorkomen.
- Het gebruik van de EHBO-vragenlijst valt binnen bovengenoemde verdragsafspraken. De staat wordt immers verplicht gesteld maatregelen te nemen om kinderen te beschermen tegen huiselijk geweld. Hoewel de vragenlijst in eerste instantie de privacy lijkt aan te tasten⁴⁹, is deze aanname bij nader inzien onjuist. Inmenging in de privésfeer is geoorloofd wanneer het de gezondheid, rechten en vrijheden van een ander beschermt (in dit geval: het kind).⁵⁰

incorrecte - vertaling van het engels/ Amerikaanse begrip 'domestic violence' en is als term eind jaren '90 van de vorige eeuw in Nederland geïntroduceerd. In het Angelsaksische taalgebied wordt onder domestic violence vrouwenmishandeling verstaan. Dat is dan ook de reden waarom in het overheidsbeleid, maar ook meer en meer in de hulpverlening de term "geweld in afhankelijkheidsrelaties" wordt gebruikt. Daaronder wordt verstaan: alle geweld waarbij er een afhankelijkheidsrelatie bestaat tussen slachtoffer(s) en pleger(s). Het begrip omvat dus naast huiselijk geweld/geweld in de privésfeer ook geweld door hulpverleners, trainers, priesters, bazen, leerkrachten' (idem). In dit onderzoek beperken we ons tot geweld in de privésfeer.

⁴⁰ Amnesty International, *Encyclopedie: Nalatigheid* beschikbaar op <www.amnesty.nl> (bezoekt op 27 oktober 2010).

⁴¹ General Comment 12; *Violence against women*, 1989 en General Comment 19; *Violence against women*, 1992 van het Comité bij het VN-Vrouwenverdrag.

⁴² Gender is 'een aanduiding van de sociale, culturele en maatschappelijke constructie van mannen en vrouwen' in: Rikki Holtmaat, *Naar ander recht en beleid*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2004, Den Haag, pagina 85.

⁴³ Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Ms Radhika Coomaraswamy, submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 1995/85, E/CN.4/1996/53, 5 February 1996 en European Parliament, Resolution on the need to establish a European Union wide campaign for zero tolerance of violence against women, 1997/10/06.

⁴⁴ Margreet de Boer, *VN-Vrouwenverdrag. Een Praktische Gids voor Belangenorganisaties*, Clara Wichmann Instituut, Amsterdam, 2003, pagina 9.

⁴⁵ Opuz v. Turkije, 9 September 2009, application no. 33401/02.

⁴⁶ R. Römkes, 'Omstreden Gelijkheid. Over de Constructie van (On)Gelijkheid van Vrouwen en Mannen in Partnergeweld' in *Justitiële Verkenningen*, jrg. 36, nr. 8, 2010 Huiselijk Geweld.

⁴⁷ *Concluding comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women. The Netherlands*. CEDAW/C/NLD/CO/4, 2007 en *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women. The Netherlands* CEDAW/C/NLD/CO/5, 2010.

⁴⁸ Yakin Ertürk, *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences. Mission to Netherlands*, UN General Assembly/Human Rights Council, A/HRC/4/34/Add.4, 7 februari 2007.

⁴⁹ Zie bijvoorbeeld: art. 12 UVRM, art. 17 IVBPR, art. 8 EVRM, art. 7 Handvest van de Grondrechten van de EU.

⁵⁰ Art. 8, lid 2 EVRM.

- Uit de Evaluatie Wet tijdelijk huisverbod (2010) blijkt dat 37% van de minderjarige slachtoffers niet meer in zicht is bij hulpinstellingen na afloop van het tijdelijk huisverbod.⁵¹ Verwijzend naar artikel 19 van het Verdrag inzake de rechten van het kind, kan de ondersteuning van het kind versterkt worden als de minderjarige slachtoffers ook na afloop van het tijdelijk huisverbod in beeld blijven.

Conclusie

De Utrechtse aanpak van huiselijk geweld is over het algemeen in lijn met de verdragsafspraken. Er zijn verschillende wettelijke maatregelen genomen om daders van huiselijk geweld op te sporen en slachtoffers te beschermen. De ondersteuning van het kind kan wellicht versterkt worden wanneer hulpinstellingen de minderjarige slachtoffers ook na afloop van het tijdelijk huisverbod in de gaten houden.

⁵¹ Gemeente Utrecht, *Evaluatie Wet tijdelijk huisverbod* (juni 2010), pagina 27.

Maatschappelijke opvang - Opvang dak en thuislozen

Inleiding

De gemeente Utrecht heeft de wettelijke plicht om zorg te dragen voor de openbare geestelijke gezondheidzorg, de veiligheid en de verdeling van woonruimte in de stad. De gemeente heeft in het kader hiervan ook de taak om voldoende voorzieningen te ontwikkelen voor de opvang en ondersteuning van sociaal zwakkeren. Binnen de groep sociaal zwakkeren heeft de gemeente Utrecht extra aandacht voor dak- en thuislozen, mensen die dakloos dreigen te worden en overlastgevende burgers met een woning. Specifiek toegespitst op de opvang van dak- en thuislozen, bekommert de gemeente zich voornamelijk om de zorg voor daklozen en om het bestrijden van de overlast die daklozen kunnen veroorzaken. Het beleid dat de gemeente Utrecht ten aanzien van de dak- en thuislozen voert, zal in deze monografie als casus dienen om te onderzoeken op welke manier de gemeentelijke aanpak Maatschappelijke opvang bijdraagt aan de bescherming van de mensenrechten.⁵²

Gemeentelijk beleid opvang dak- en thuislozen

Het beleid van de gemeente Utrecht met betrekking tot de opvang van dak- en thuislozen raakte in een stroomversnelling rond 2002. Ter hoogte van Hoog Catherijne verzamelden zich veel daklozen met een verslavingsprobleem. Dit leidde tot zodanig onveilige situaties dat de gemeente gericht beleid ging ontwikkelen om de daklozen van straat te halen en op te vangen. De gemeente stelde onder meer een convenant op met de titel *Niemand hoort op straat!*. Daarnaast maakte ze samen met de overige G4-steden en het Rijk een Plan van aanpak Maatschappelijke opvang. Tot slot is in Utrecht de speciale Taskforce Activering ingesteld die daklozen begeleidt in hun dagbesteding of re-integratietraject.

Convenant gemeente Utrecht

In 2005 ondertekenden de gemeente Utrecht, de Stuurgroep OGGZ, het bestuur van STUW en enkele cliëntenorganisaties het convenant *Niemand hoort op straat!*. In dit convenant is de afspraak gemaakt om samen te werken aan het voorkomen van dakloosheid en het bevorderen van de uitstroom uit de opvang. De samenwerkingspartners zetten zich in voor een ketenaanpak van preventie, opvang en herstel. Via voldoende aanbod van gedifferentieerde woonvormen, zorg en begeleiding moeten zoveel mogelijk dak- en thuislozen onderdak en een passende begeleiding naar zelfstandig wonen krijgen. Daarnaast is het de bedoeling om burgers die hun woning dreigen te verliezen gehuisvest te houden.

Bij de preventieve aanpak moet worden gedacht aan het voorkomen van huisuitzettingen en het aanbieden van schuldsanering en schuldhulpverlening. Bij de opvang van daklozen treedt voornamelijk het Team Doorstroom op. Via dit team worden de daklozen op vrijwillige basis⁵³ stapsgewijs opgevangen in de nachtopvang, dagopvang en vervolgens de 24-uursopvang.⁵⁴ De woonvoorzieningen die nu in de gemeente bestaan zijn hostels, een zorgcentrum, begeleid-wonenprojecten, zelfstandige huisvesting met verplichting tot zorg en begeleiding. Bij het hersteltraject gaat het voornamelijk om het ondersteunen van de daklozen om hoger op de OGGZ-ladder⁵⁵ te belanden en om de uitstroom uit de opvang te bevorderen. Dit gebeurt via zogenaamde trajectmanagers die als contactpersoon optreden voor de daklozen die uiteindelijk zelfstandig gaan wonen.

Ondertussen is de uitvoering van het convenant van 2005 tot een einde gekomen. In 2010 is het nieuwe convenant *Naar burgerschap en baan, activering van sociaal kwetsbare groepen in de gemeente Utrecht 2010-2013* opgesteld. Dit convenant richt zich voornamelijk op het hersteltraject, omdat de opvang van daklozen inmiddels succesvol is geregeld in Utrecht.

Plan van aanpak Maatschappelijke Opvang

In 2006 ontwierp de gemeente Utrecht samen met de andere G4-steden, het kabinet Balkenende II, enkele zorgverzekeraars en woningcorporaties het Plan van aanpak Maatschappelijke opvang. Daarin staat het streven om de leefsituatie van mensen die dak- of thuisloos zijn (of dreigen te worden) te verbeteren. Het uiteindelijke doel is om een zo groot mogelijk deel van de dak- en thuislozen zelfstandig te laten wonen.

⁵² Voor deze monografie zijn de volgende bronnen gebruikt: Convenant van de gemeente Utrecht *Niemand hoort op straat!* (2005), Plan van aanpak Maatschappelijke Opvang (2006), interview met Jan Braat (gehouden op 14 september 2010), Nieuwsberichten op www.utrecht.nl en op het intranet over de opvang van dak- en thuislozen.

⁵³ De burgemeester heeft wel de bevoegdheid om personen verplicht te laten opvangen, maar die verplichting heeft meer betrekking op mensen met een beperkte geestelijke gezondheid.

⁵⁴ Op dit moment is er een proef om gelijk met de 24-uursopvang te starten.

⁵⁵ De OGGZ-ladder bestaat uit verschillende fasen, met als hoogste trap het zelfstandig wonen en in het eigen levensonderhoud voorzien.

Door dit streven hopen de samenwerkingspartners de overlast en criminaliteit die de daklozen veroorzaken eveneens te verminderen. De uitvoering van het Plan van aanpak duurt tot 2013.

Het Plan van aanpak kenmerkt zich door een persoonsgerichte aanpak, een eerdere en effectievere signalering, een verbeterde toeleiding tot opvang en zorg, een adequaat opvangvoorzieningenniveau, een toereikende schuldhulpverlening en een collectieve ziektekostenverzekering. In het kader van het Plan van Aanpak heeft de gemeente Utrecht samen met enkele opvanginstellingen in 2009 een lokale aanpak ontwikkeld om gericht te werken aan een kortere verblijfsduur van daklozen in de laagdrempelige opvang en een snellere toeleiding naar zorg, huisvesting en dagbesteding. Dit kan alleen wanneer de groep dak- en thuislozen duidelijker in kaart wordt gebracht via de registratie van een aantal basale persoonsgegevens.

Taskforce Activering

De missie van de Taskforce Activering Utrecht is dat iedere cliënt uit de maatschappelijke opvang en geestelijke gezondheidszorg in Utrecht actief bezig is met dagbesteding of een re-integratietraject. Dit streven is in lijn met de focus van het nieuwe Utrechtse convenant uit 2010. Het accent op zorg is verschoven naar het accent op activering. De Taskforce zal zich tot 2013 richten op het realiseren van de doelstellingen in het convenant.

Voorbeeld mensenrechten

De koudweerregeling raakt mensenrechten omdat alle dak- en thuislozen in de stad Utrecht dan recht hebben op een gratis slaapplek. Er geldt geen beperking van het aantal overnachtingen bij instellingen en er worden extra slaapplekken beschikbaar gesteld. De koudweerregeling wordt afgeroepen wanneer de gevoelstemperatuur overdag onder het vriespunt daalt en de verwachting is dat dit enige tijd aanhoudt. De openingstijden van het Catharijnehuis en de Sleep-Inn zijn verruimd zodat er aansluiting is tussen de openingstijden van deze voorzieningen. Hierdoor hoeven er geen mensen buiten op straat te wachten. Het Catharijnehuis, het Smulhuis, de NOIZ en zorgcentrum de Singel verzorgen gratis maaltijden als de Koudweerregeling geldt.

Resultaat

Voor de gemeente Utrecht geldt dat de meeste dak- en thuislozen inmiddels worden opgevangen of zijn gehuisvest. Belangrijke aandachtspunten blijven het beperken van de instroom in de opvang (preventie), de gerichtheid op passende zorg en woonbegeleiding en de vraag of groepen te lang in de opvang moeten blijven.

Good practice

- Hostels
- Heroïneproject (aan dak- en thuislozen wordt gratis heroïne verstrekt)

Met deze twee maatregelen wordt criminaliteit bestreden, maar toch ook zorg en opvang gecreëerd. Dit beleid is daarmee voor zowel de dak- en thuislozen als de samenleving zorgzaam.

Aandachtspunten

- De instellingen waarmee de gemeente samenwerkt om de opvang en uitstroom van dak- en thuislozen te verzorgen, zijn in principe zelfstandig. Hoewel de gemeente het een en ander wel kan sturen door bijvoorbeeld subsidies aan de instellingen te verlenen of stop te zetten, hebben de instellingen toch een zekere speelruimte om te bepalen hoe ze met dak- en thuislozen omgaan. Op de uitvoering van beleid heeft de gemeente daarom beperkt grip.

Verdragen en maatschappelijke opvang

Artikel 25(1), Universele verklaring voor de rechten van de mens

1. Een ieder heeft recht op een levensstandaard, die hoog genoeg is voor de gezondheid en het welzijn van zichzelf en zijn gezin, waaronder inbegrepen voeding, kleding, huisvesting en geneeskundige verzorging en de noodzakelijke sociale diensten, alsmede het recht op voorziening in geval van werkloosheid, ziekte, invaliditeit, overlijden van de echtgenoot, ouderdom of een ander gemis aan bestaansmiddelen, ontstaan ten gevolge van omstandigheden onafhankelijk van zijn wil.

Artikel 11 (1), Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten

De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen het recht van een ieder op een behoorlijke levensstandaard voor zichzelf en zijn gezin, daarbij inbegrepen toereikende voeding, kleding en huisvesting, en op steeds betere levensomstandigheden. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag nemen passende maatregelen om de verwezenlijking van dit recht te verzekeren (...).

Artikel 31, Europees Sociaal Handvest

Teneinde de doeltreffende uitoefening van het recht op huisvesting te waarborgen, verbinden de Partijen zich maatregelen te nemen die erop zijn gericht:

- 1. de toegang tot adequate huisvesting te bevorderen;*
- 2. dak- en thuisloosheid te voorkomen en te verminderen teneinde het geleidelijk uit te bannen;*
- 3. de kosten voor huisvesting binnen het bereik te brengen van een ieder die niet over voldoende middelen beschikt.*

Artikel 34(3), Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

3. Om sociale uitsluiting en armoede te bestrijden, erkent en eerbiedigt de Unie het recht op sociale bijstand en op bijstand voor huisvesting, teneinde eenieder die niet over voldoende middelen beschikt, onder de door het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken gestelde voorwaarden een waardig bestaan te verzekeren.

Toelichting

Naast de algemene bepalingen over het recht op een behoorlijke levensstandaard inclusief huisvesting, bestaan er ook bepalingen die dit recht specifiek toekennen aan vrouwen⁵⁶, kinderen⁵⁷, gehandicapten⁵⁸ en een ieder zonder onderscheid naar ras, huidskleur of afstamming.⁵⁹ De bepalingen over het recht op een behoorlijke levensstandaard houden onder meer in dat een ieder en zijn gezin recht heeft op huisvesting. Artikel 11 IVESCR verplicht verdragspartijen 'passende maatregelen te nemen om de verwezenlijking van dit recht te verzekeren'. Het Europees Sociaal Handvest (Artikel 31) en het Handvest van de grondrechten van de EU (Artikel 34(3)) stellen specifiekere eisen. Verdragspartijen moeten de toegang tot betaalbare en adequate huisvesting bevorderen, voorzorgsmaatregelen treffen tegen dakloosheid en bijstand bieden voor huisvesting. De genoemde rechten vloeien allen voort uit het kernbeginsel van respect voor de menselijke waardigheid.

De balans

De verdragspartijen dienen bepaalde essentiële rechten te waarborgen voor ieder persoon die zich binnen het grondgebied van de staat bevindt. Aan dak- en thuislozen moeten de staten huisvesting bieden en de toegang tot huisvesting bevorderen. Andere verplichtingen zijn het voorkomen, verminderen en uitbannen van dak- en thuisloosheid. Het gaat erom dat staten een behoorlijke levensstandaard, steeds betere levensomstandigheden en een waardig bestaan ontwikkelen voor hun burgers. Deze begrippen zijn ruim te interpreteren. Er lijken daarom veel soorten maatregelen onder deze aanduidingen te kunnen vallen.

Op basis van de verdragsteksten en de beschrijving van de opvang van dak- en thuislozen door de gemeente Utrecht kan het volgende worden geconstateerd:

- Waar het om dak- en thuisloosheid gaat, zet de gemeente Utrecht samen met andere organisaties in op preventie, opvang en herstel. Aan dak- en thuislozen wordt schuldhelp gegeven, onderdak geboden en begeleiding naar zelfstandig wonen gegeven. Het bevorderen van huisvesting en het voorkomen en verminderen van dak- en thuisloosheid staat centraal. Dit is conform de afspraken in de verdragen.

⁵⁶ Artikel 14(2) van het VN Vrouwenverdrag.

⁵⁷ Artikel 27(3) van het VN Kinderrechtenverdrag.

⁵⁸ Artikel 28 van het VN Gehandicaptenverdrag.

⁵⁹ Artikel 5 van het VN Anti-rassendiscriminatieverdrag.

- De gemeente streeft ernaar de dak- en thuislozen hoger op de OGGZ-ladder te laten uitkomen. De gemeente zet hiermee in op een verbetering van de levensomstandigheden en leefsituatie. Dit streven is geheel in lijn met de gemaakte verdragsafspraken.
- De gemeente Utrecht biedt vanuit de wettelijke zorgplicht en veiligheidsoverwegingen onderdak aan dak- en thuislozen. Er geldt ook een koudweerregeling om te waarborgen dat alle dak- en thuislozen bij een vasthoudende gevoelstemperatuur onder het vriespunt een slaapplaats hebben.
- De gemeente Utrecht heeft te maken met de zelfstandige status van de instellingen die verantwoordelijk zijn voor de opvang en re-integratie van dak- en thuislozen. De gemeente kan hierdoor minder invloed uitoefenen op de precieze invulling en werking/doelmatigheid van het lokale opvangbeleid. Verdragsrechtelijk vormt dit nauwelijks een probleem, omdat er geen specifieke resultaatsafspraken in de verdragen zijn vastgelegd.

Conclusie

De gemeente Utrecht voldoet aan de verdragseisen om huisvesting te bevorderen en dak- en thuisloosheid te voorkomen, te verminderen en uit te bannen. Daarnaast zet de gemeente conform de verdragsafspraken in op een verbetering van de levensomstandigheden van dak- en thuislozen. Zo bezien lijkt de gemeente Utrecht zich goed te houden aan de verplichtingen die uit de verdragen voortvloeien.

Mensenhandel - Prostitutiebeleid

Inleiding

Landelijk heeft de bestrijding van mensenhandel de afgelopen jaren een hoge prioriteit genoten. In het kader hiervan kreeg de prostitutiesector ook aandacht. Ondanks deze specifieke gerichtheid bestaat er op nationaal niveau (nog) geen prostitutiewet.⁶⁰ Hierdoor zijn gemeentes de belangrijkste vormgevers van het prostitutiebeleid. Gemeenten kunnen rekening houden met lokale omstandigheden en kunnen zelf eisen stellen ten aanzien van de toelaatbaarheid van lokale bordelen en prostitutie. De kern van het Utrechtse prostitutiebeleid is een legale prostitutiesector, met een combinatie van maatregelen die een barrière opwerpen tegen mensenhandel. Het prostitutiebeleid van de gemeente Utrecht zal in deze monografie als casus dienen om te onderzoeken op welke manier de gemeentelijke aanpak mensenhandel bijdraagt aan de bescherming van de mensenrechten.⁶¹



Foto gemaakt door Sietse Brouwer

Gemeentelijk prostitutiebeleid

Tot 1 oktober 2000 bestond er in Nederland een algemeen bordeelverbod.⁶² Daarna werd besloten het verbod op te heffen. Het was vanaf die tijd aan de gemeentes om het prostitutiebeleid verder uit te werken. Voor Utrecht betekende dit dat er geen verdere uitbreiding van het aantal prostitutiebedrijven mocht plaatsvinden en dat er een vergunningstelsel werd ingevoerd. In 2008 bleek dat er in Utrecht sprake was van een structurele aanwezigheid van mensenhandel in de prostitutiesector.⁶³ De gemeente Utrecht, politie en OM hebben vervolgens besloten gezamenlijk op te trekken om de mensenhandel in de prostitutie te bestrijden. Met behulp van het bestuurlijk

instrumentarium (vergunningstelsel, toezicht en handhaving) wordt een barrière opgeworpen tegen mensenhandel in de prostitutie. De opsporing en vervolging wordt daarmee ondersteund. In dit kader is het Vergunningstelsel Raamprostitutie aangepast.

Utrechts prostitutiebeleid

In Utrecht worden vergunningen verleend aan drie vormen van prostitutie: raamprostitutie, straatprostitutie en prostitutie binnen een seksinrichting of escortbedrijf. Binnen de raamprostitutie dienen ondernemers met een raamprostitutiebedrijf een vergunning te hebben. De prostituees huren vervolgens bij deze ondernemers werkruimten. Op de tippelzone worden vergunningen verleend aan de prostituees zelf. Het vergunde deel van Utrecht kent zo'n 1000 prostituees. Het niet-vergunde deel wordt geschat op 200 á 300 prostituees.⁶⁴

Het prostitutiebeleid van de gemeente Utrecht kenmerkt zich door vijf thema's: het beperken van de overlast, het toezien op de gezondheid, het welzijn en de veiligheid van prostituees, het tegengaan van mensenhandel en de niet-vergunde, gedwongen prostitutie, het nemen van preventieve maatregelen en het ondersteunen van uitstappers. In het beleid geldt de combinatie van veiligheid én zorg. Het doel is om de leefbaarheid en veiligheid in de buurt te verbeteren, maar ook om de veiligheid en kwaliteit van de gezondheid en werkomstandigheden van de prostituees zelf te optimaliseren.

⁶⁰ Het wetsvoorstel 'Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche' is op moment van schrijven in behandeling bij de Eerste Kamer. In dit wetsvoorstel wordt voorzien in een verplicht vergunningstelsel voor gemeenten dat betrekking heeft op alle seksbedrijven. Verder zal ingevolge dit wetsvoorstel de zelfstandig werkende prostituee zich dienen te registreren en wordt de klant van illegaal aanbod van prostitutie strafbaar gesteld.

⁶¹ Voor deze monografie zijn de volgende bronnen gebruikt: Mensenhandel - Zevende rapportage Nationaal Rapporteur (Den Haag 2009), Evaluatie Utrechts prostitutiebeleid (2009), Voorstel aan de raad: Aanpassing vergunningstelsel raamprostitutie in de APV (2010), interview met Jennifer Hofland (gehouden op 8 oktober 2010), mailcontact met Jennifer Hofland, Nieuwsberichten op www.utrecht.nl en op het intranet over het Utrechtse prostitutiebeleid.

⁶² Gemeente Utrecht, Evaluatie Utrechts prostitutiebeleid (2009) p. 15.

⁶³ Voorstel aan de raad: Aanpassing vergunningstelsel raamprostitutie in de APV (2010).

⁶⁴ Gemeente Utrecht, Evaluatie Utrechts prostitutiebeleid (2009) p. 3-4.

Er zijn drie diensten verantwoordelijk voor het prostitutiebeleid: BCD/OOV, GG&GD en DMO. De gemeente en politie werken samen in het toezicht op de prostitutiebranche. Bovendien huist in Utrecht de stichting Huiskamer Aanloop Prostituees (HAP). HAP biedt aan de prostituees laagdrempelige toegang tot gezondheidszorg. Daarnaast kunnen prostituees bij de Huiskamer terecht voor eten en drinken, een douche en een toilet. Tenslotte heeft het HAP een belangrijke functie in het geven van voorlichting en advies aan de prostituees. Gemeentebreed wordt eveneens preventieve voorlichting op scholen gegeven over de prostitutiesector en mensenhandel. Jongens vormen een nieuwe doelgroep in het kader van de voorlichtingsactiviteiten.

Uit onderzoek blijkt dat bijna de helft van de prostituees wil stoppen met hun werk. In de praktijk blijkt het echter moeilijk dit op eigen kracht te doen – vaak ontbreekt het de prostituees aan opleiding, beroepsvaardigheden en een sociaal netwerk. De gemeente Utrecht heeft sinds 2008 uitstapprogramma's opgesteld. Deze programma's bieden een persoonlijk hulptraject, inclusief crisisopvang, psychosociale zorg, schuldhulpverlening en huisvesting.

Barrièrewerking breed maatregelenpakket

Na constatering van structurele aanwezigheid van mensenhandel op het Zandpad, is door de gemeente Utrecht, de politie en het OM besloten een gezamenlijke aanpak inwerking te stellen om dit misdrijf te bestrijden. Ook de Belastingdienst is een belangrijke partner bij de aanpak geworden. In dit kader is een breed maatregelenpakket voorgesteld: aanpassing van het vergunningstelsel, meer informatie van politie en OM voor opsporing en vervolging van mensenhandel, gecombineerde handhavingacties, inzet van exploitanten, meer aanwezigheid van hulpverlening, bevordering van weerbaarheid van prostituees, inzet van het uitstapbeleid en meer informatie aan de klant hoe te handelen bij signalen van mensenhandel.

Het aangepaste Vergunningstelsel Raamprostitutie is op 1 november 2010 in werking getreden en kent de volgende bepalingen:⁶⁵

1. Een registratieplicht voor prostituees. Op die manier wordt het voor de GG&GD zichtbaar om hoeveel vrouwen het gaat en kan de GG&GD signalen van mensenhandel opvangen. Bovendien kan de GG&GD dan gericht de vrouwen attenderen op de (medische) zorg, hulpverlening en uitstapmogelijkheden. De registratie is 2 jaar geldig. De gegevens zijn maar voor een beperkt aantal mensen toegankelijk.
2. Prostituees mogen maximaal 12 uur per dag werken. Dit voorkomt dat vrouwen gedwongen worden tot extreem lange werktijden. Er wordt geprobeerd zoveel mogelijk hulpverlening aanwezig te laten zijn tijdens de uren die de prostituees op een dag werken.
3. De minimale huurperiode van een werkruimte is vier weken. Op die manier kunnen politie, de belastingdienst, toezichthouders en hulpverleners contacten opbouwen met de prostituees. Bovendien wordt het moeilijk prostituees snel te laten rouleren, een tactiek in de mensenhandel om prostituees "buiten beeld" te houden.

B9 vergunning

Mensenhandel blijft niet beperkt tot Nederlandse prostituees. Vaak komen ook vreemdelingen via mensenhandel in de prostitutie terecht. Voor deze groep mensen is de B9-regeling van toepassing. De illegale prostituees die (mogelijk) slachtoffers of getuigen zijn van mensenhandel, kunnen een tijdelijke verblijfsvergunning krijgen. Ze mogen dan legaal in Nederland verblijven gedurende de opsporing en vervolging van de dader door de politie.⁶⁶

Voorbeeld mensenrechten

Een algemeen probleem op het gebied van de bestrijding van mensenhandel in de prostitutiesector, is dat het feitelijke bestaan van mensenhandel zeer lastig op te sporen en te vervolgen is. In Nederland is in 2000 het algemeen bordeelverbod opgeheven. Prostitutie is derhalve legaal en in Utrecht. Het standpunt bestaat dat legaliseren van prostitutie een grote impact heeft op een brede reeks van rechten. De andere kant is - en deze wordt door de Nederlandse overheid verdedigd - dat regulering van de seksindustrie de overheid juist in staat stelt om meer controle over de seksindustrie uit te oefenen en om misbruik tegen te gaan. De Nederlandse overheid is ook van mening dat deze benadering in het belang is van de sekswerkers en dat legalisering actie tegen seksueel geweld, seksueel misbruik en mensenhandel faciliteert.

Resultaat

Het uitstapprogramma van de gemeente Utrecht heeft in 2009 succes geboekt. Vijftig vrouwen zaten in het begeleidingstraject en elf van hen zijn daadwerkelijk uit de prostitutie gestapt. Ook in 2010 zijn vijftig

⁶⁵ Voorstel aan de raad: Aanpassing vergunningstelsel raamprostitutie in de APV (2010).

⁶⁶ Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *Mensenhandel - Zevende rapportage Nationaal Rapporteur* (Den Haag 2009) p. 166.

uitstapplekken vrijgemaakt voor prostituees die uit het vak willen stappen.⁶⁷ Over de nieuwe APV kan slechts gezegd worden dat de tijd moet uitwijzen welk resultaat de nieuwe maatregelen zullen opleveren. Duidelijk is in ieder geval dat de gemeente sterk heeft ingezet op toezicht en handhaving.

Good practice

- Het HAP-project en de uitstapprojecten

Aandachtspunten

- Maatregelen die worden getroffen om mensenhandel tegen te gaan, zouden soms juist kunnen leiden tot inperking van de mogelijkheden en de rechten van groepen mensen waarvoor de maatregelen zijn bedoeld. Dit kan onder meer gaan om beperking van de bewegingsvrijheid en het recht op arbeid. Proportionaliteit van maatregelen en oog voor deze 'neveneffecten' blijft van belang bij het treffen van maatregelen tegen mensenhandel
- De toekomst moet uitwijzen of de nieuwe APV maatregelen het gewenste effect geven.

⁶⁷ Gemeente Utrecht, Utrechts uitstapprogramma prostituees boekt succes (23 februari 2010), <http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=12564&persberichtID=330164&type=pers> (geraadpleegd op 4 mei 2011).

Verdragen en mensenhandel

Artikel 4, Universele verklaring voor de rechten van de mens

Niemand zal in slavernij of horigheid gehouden worden. Slavernij en slavenhandel in iedere vorm zijn verboden.

Artikel 8 (1,2), Internationaal verdrag inzake burger- en politieke rechten

1. *Niemand mag in slavernij worden gehouden; slavernij en slavenhandel in iedere vorm zijn verboden.*
2. *Niemand mag in horigheid worden gehouden.*

Artikel 6, Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen

De Staten die partij zijn bij dit Verdrag, nemen alle passende maatregelen, waaronder wetgevende, ter bestrijding van alle vormen van handel in vrouwen en van het exploiteren van prostitutie van vrouwen.

Artikel 32, Verdrag inzake de rechten van het Kind

1. *De Staten die partij zijn, erkennen het recht van het kind te worden beschermd tegen economische exploitatie en tegen het verrichten van werk dat naar alle waarschijnlijkheid gevaarlijk is of de opvoeding van het kind zal hinderen, of schadelijk zal zijn voor de gezondheid of de lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke of maatschappelijke ontwikkeling van het kind.*
2. *De Staten die partij zijn, nemen wettelijke, bestuurlijke en sociale maatregelen en maatregelen op onderwijsterrein om de toepassing van dit artikel te waarborgen. Hiertoe, en de desbetreffende bepalingen van andere internationale akten in acht nemend, verbinden de Staten die partij zijn zich er in het bijzonder toe:*
 - a. *een minimumleeftijd of minimumleeftijden voor toelating tot betaald werk voor te schrijven;*
 - b. *voorschriften te geven voor een passende regeling van werktijden en arbeidsvoorwaarden;*
 - c. *passende straffen of andere maatregelen voor te schrijven ter waarborging van de daadwerkelijke uitvoering van dit artikel.*

Artikel 36, Verdrag inzake de rechten van het Kind

De Staten die partij zijn, beschermen het kind tegen alle andere vormen van exploitatie die schadelijk zijn voor enig aspect van het welzijn van het kind.

Artikel 4 (1,2), Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

Verbod van slavernij en dwangarbeid

1. *Niemand mag in slavernij of dienstbaarheid worden gehouden.*
2. *Niemand mag gedwongen worden dwangarbeid of verplichte arbeid te verrichten.*

Artikel 5, Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Het verbod van slavernij en dwangarbeid

1. *Niemand mag in slavernij of dienstbaarheid worden gehouden.*
2. *Niemand mag gedwongen worden dwangarbeid of verplichte arbeid te verrichten.*
3. *Mensenhandel is verboden.*

Toelichting

Mensenhandel en slavernij waarbij mensen uitgebuit worden en gedwongen te werk worden gesteld komen wereldwijd op grote schaal voor.⁶⁸ Vrouwen en jonge meisjes worden vaak gedwongen tot prostitutie maar zijn ook werkzaam als au-pair of huishoudelijke kracht. De groep mannelijke slachtoffers wordt in Nederland echter ook steeds zichtbaarder in bijvoorbeeld de tuinbouw, bouw en horeca. Strafrechtartikel 273f stelt uitbuiting in arbeid en diensten buiten de seksindustrie, slavernij en met slavernij gelijkende praktijken en de handel in organen strafbaar.

Verschiedende internationale mensenrechtenverdragen verplichten staten om mensenhandel te voorkomen, de handelaren te straffen en te voorzien in adequate oplossingen.⁶⁹ De meeste instrumenten richten zich in eerste instantie op wetshandhaving. De richtlijnen in de *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking* van het VN Kantoor van de Hoge Commissaris van de Mensenrechten (UNOHCHR) en de *Convention on Action against Trafficking in Human Beings* van de Raad van Europa houden meer rekening met een mensenrechten benadering waarbij ook rekening wordt

⁶⁸ Zie de toelichting bij Artikel 4 van de UVRM op <www.amnesty.nl> (bezoekt op 5 januari 2010).

⁶⁹ Voor meer informatie zie Factsheet 6: *Human Rights Standards for Preventing and Combating Trafficking and the Protection of the Rights of Trafficked Persons* van Aim for Human Rights.

gehouden met de neveneffecten.⁷⁰ Het verdrag richt zich op de preventie van mensenhandel, de bescherming van slachtoffers en het vervolgen van daders. Daarnaast heeft het ook een onafhankelijk mechanisme ingesteld dat toeziet op de effectieve implementatie van het verdrag. De uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak Rantsev versus Cyprus en Rusland⁷¹ was een mijlpaal in de bestrijding van mensenhandel. Het Hof hanteert ook een mensenrechtelijke benadering in dit arrest. Het geeft aan dat de staat niet alleen een positieve verplichting heeft tot strafbaarheidsstelling en vervolging maar ook het slachtoffer dient te beschermen.⁷² Verder speelt het *UN Trafficking Protocol* en een aantal bindende EU beschikkingen⁷³ en een richtlijnen⁷⁴ een belangrijke rol in de aanpak van mensenhandel.

De balans

In bovengenoemde verdragsartikelen staat dat elke vorm van slavernij, verplichte arbeid en mensenhandel is verboden. Staten moeten daarom (wettelijke) maatregelen nemen en straffen toepassen om deze visie te ondersteunen. Bovendien moeten er minimumleeftijden voor betaald werk en voorschriften voor werktijden en arbeidsvoorwaarden worden gemaakt om personen tegen economische uitbuiting te beschermen.

Op basis van de verdragsteksten en de beschrijving van het prostitutiebeleid van de gemeente Utrecht kan het volgende worden geconstateerd:

- De gemeente Utrecht hanteert een vergunningensysteem als het gaat om werken in de prostitutiesector.
- De gemeente Utrecht heeft conform de verdragsverplichtingen maximale werktijden ingesteld en ziet erop toe dat de prostituees onder gezonde en veilige omstandigheden werken.
- Het tegengaan van mensenhandel is een centraal thema binnen het Utrechtse prostitutiebeleid en binnen het aangepaste Vergunningenstelsel Raamprostitutie. Mensenhandel is zeer lastig op te sporen en te vervolgen. Daarom is het voorkomen ervan des te belangrijker. Het gemeentelijk prostitutiebeleid is erop gericht om barrières op te werpen tegen mensenhandel en de opsporing en vervolging daarmee te ondersteunen.
- Maatregelen die worden getroffen om mensenhandel tegen te gaan kunnen averechtse neveneffecten hebben op andere mensenrechten van de beoogde doelgroep, zoals het recht op vrijheid van beweging. Het is van belang hier rekening mee te houden evenals de proportionaliteit van de maatregelen.

Conclusie

Als het gaat om het prostitutiebeleid, dan kan worden gesteld dat de gemeente Utrecht een breed pakket aan maatregelen heeft om mensenhandel en gedwongen arbeid zo goed mogelijk tegen te gaan. De gemeente draagt uit dat mensenhandel verboden is en neemt in lijn met de verdragsartikelen allerlei maatregelen om gevallen van mensenhandel of economische uitbuiting preventief tegen te gaan. De ketenaanpak tussen de gemeente en verschillende partners illustreert dit. Maatregelen die worden getroffen om mensenhandel tegen te gaan, kunnen echter leiden tot inperking van de mogelijkheden en de rechten van de doelgroep. Proportionaliteit van maatregelen en oog voor deze 'neveneffecten' blijft van belang bij het treffen van maatregelen tegen mensenhandel.

⁷⁰ Met behulp van het volgende instrument kan het mensenhandel beleid getoetst worden aan mensenrechten: Aim for human rights (the Netherlands), La Strada Czech Republic and La Strada International and SCOT-PEP (UK), *The Right Guide. A Tool to Assess the Human Rights Impact of Anti-Trafficking Laws and Policies*, The Netherlands: 2010.

⁷¹ Rantsev versus Cyprus en Rusland, 7 januari 2010, application no. 25965/04.

⁷² Voor een toelichting zie Chris Sent, *Rantsev, Een mensenrechtelijke benadering van mensenhandel*, 15 December 2010, beschikbaar op <www.humantrafficking.info> (bezoekt op 1 juni 2011).

⁷³ The Framework Decision 2002/629/JHA of the Council of 19 July 2002 on combating trafficking in human beings; The Framework Decision 2001/220/JHA of the Council of 15 March 2001 on the standing of victims in criminal proceedings.

⁷⁴ Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie; Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad.

Openbare orde - Camerabeleid (privacy)

Inleiding

In Nederland zijn gemeenten verantwoordelijk voor het handhaven van de plaatselijke openbare orde en veiligheid. Om aan deze taak te kunnen voldoen besluiten steeds meer gemeentes tot de inzet van cameratoezicht in de (binnen)steden. De camera's worden gezien als oplossing voor een tekort aan toezicht op locaties waar veel sprake is van criminaliteit en geweldsdelicten. Ook de gemeente Utrecht is om deze reden tien jaar geleden gestart met het plaatsen van camera's. Omdat met het cameratoezicht ook de privacy van de burgers is gemoeid, dient de gemeente Utrecht zich binnen haar camerabeleid te houden aan de landelijke privacywet (Wet Bescherming Persoonsgegevens) en de lokale Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Het Utrechtse camerabeleid zal in deze monografie als casus dienen om te onderzoeken op welke manier de gemeentelijke handhaving van de openbare orde bijdraagt aan de bescherming van de mensenrechten.⁷⁵

Gemeentelijk camerabeleid

De aanleiding voor het Utrechtse camerabeleid was het toenemende geweld dat eind jaren negentig in de binnenstad – met name in het uitgaansleven – plaatsvond. In het kader van het project Veilig Uitgaan besloot de gemeente in 2001 tot een experiment met cameratoezicht. De camera's in het uitgaansgebied moesten de geweldsdelicten reduceren en het veiligheidsgevoel van de Utrechtse burgers verbeteren. Vanwege de gunstige ervaring met het gebruik van camera's werd in de loop van tijd eveneens cameratoezicht toegestaan in enkele Utrechtse wijken waar jongerenoverlast de boventoon voerde. Het camerabeleid in Utrecht is gebonden aan diverse regels wat betreft de goedkeuring van cameragebruik, de toewijzing van cameragebieden en de aandacht voor de privacy.



Foto gemaakt door Sietse Brouwer

Goedkeuring camerabeleid

Het doel van het Utrechtse camerabeleid is de handhaving van de openbare orde (zowel preventief als repressief), onder meer door het efficiënter inzetten van politie en andere diensten. Het cameratoezicht draagt indirect ook bij aan het opsporen van strafbare feiten door het achteraf uitkijken van beelden in het kader van strafrechtelijke onderzoeken. In het collegeprogramma 2010-2014 wordt uitdrukkelijk gemeld dat alleen daar cameratoezicht mag worden ingezet waar het aantoonbaar kan helpen bij de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Cameratoezicht kan in deze gevallen nuttig zijn om een beter beeld van geweldssituaties te krijgen en een snellere en gepastere reactie van de politie te bewerkstelligen. Bovendien kunnen de camerabeelden een belangrijk bewijsstuk zijn als het gaat om geweldsdelicten tussen groepen of om geweldsdelicten waar alcohol en drugs in het spel zijn.⁷⁶

In Utrecht geldt de afspraak dat cameratoezicht nooit een op zichzelf staande regeling mag zijn. Het plaatsen van camera's dient altijd een aanvullend onderdeel te zijn van een pakket aan preventieve en repressieve maatregelen die de veiligheid in de stad moeten bewerkstelligen. Andere maatregelen om de veiligheid te waarborgen zijn bijvoorbeeld een effectievere inzet van jongerenwerkers en politie, de structurele overleggen met portiers en politie, het deurbeleid en de collectieve horecaontzegging. In totaal heeft de gemeente Utrecht 87 camera's in de stad geplaatst⁷⁷, dit aantal is voorlopig bevroren.

⁷⁵ Voor deze monografie zijn de volgende bronnen gebruikt: Factsheet cameratoezicht openbare orde in Utrecht (2010), Besluit aanwijzing gebieden cameratoezicht (2009), Onderzoek naar camerabeleid in de Binnenstad (2009), Evaluatie Cameratoezicht Utrecht (2008), interview met Wout van Leeuwen en Ati van Linschoten (gehouden op 12 oktober 2010), Nieuwsberichten op www.utrecht.nl en op het intranet over camerabeleid.

⁷⁶ Er bestaan ook enkele bezwaren tegen het cameratoezicht, maar daar zal in deze monografie niet op ingegaan worden (met uitzondering van het privacyonderwerp).

⁷⁷ Utrecht en Veiligheid. Cameratoezicht in Utrecht, <http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=267207> (bezoekt op 11 oktober 2010).

Besluit aanwijzing gebieden cameratoezicht

In 2009 besloot de burgemeester van Utrecht om – naast de camera's die in de binnenstad zijn geplaatst – slechts in enkele wijken cameratoezicht toe te staan. Het gaat hierbij om de gebieden Kanaleneiland Noord, Bernhardplein en Zuilen-Oost, Lombok-Oost, Maria van Hongarijreedreef Overvecht en Hoograven. Bovendien besloot de burgemeester dat de plaatsingsduur van de camera's in principe één jaar mag zijn. Eventuele verlenging is mogelijk. Dit wordt jaarlijks, per locatie, opnieuw bekeken.⁷⁸ Tot slot werd bepaald dat er eerst een uitgebreide analyse ten aanzien van cameratoezicht moet worden gemaakt voordat er camera's in de stad geplaatst mogen worden.

Privacy

Met de inzet van cameratoezicht bestaat het risico dat er een te grote inbreuk op de privacy van burgers wordt gemaakt. Toch lijkt het wat de privacy betreft goed geregeld binnen de gemeente Utrecht. Op basis van de Wet Bescherming Persoonsgegevens en de Utrechtse APV, is de gemeente aan diverse privacyvoorwaarden gebonden. In de eerste plaats mogen de camera's maar voor één jaar worden opgehangen (verlenging is onder bepaalde omstandigheden mogelijk). In de tweede plaats moet het plaatsen van camera's voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Ten derde moet het bestaan van cameratoezicht duidelijk kenbaar zijn gemaakt aan het publiek. In de vierde plaats dient de operationele regie rondom het cameratoezicht bij de politie te liggen. Tot slot mag de bewaartermijn van de beelden niet langer zijn dan 28 dagen.

Het cameratoezicht in de binnenstad van Utrecht wordt actief uitgevoerd 's avonds en tijdens uitgaansnachten. In de Utrechtse wijken worden de beelden vanaf het einde van een schooldag tot laat in de avond bekeken. De beelden worden live bekeken door een kleine groep daarvoor opgeleide en gescreende functionarissen. De camerabeelden mogen maximaal 28 dagen worden bewaard en vallen onder de Wet Politiegegevens. De politie mag in die 28 dagen beelden van strafbare feiten terugzoeken en ze gebruiken voor opsporing, maar alleen wanneer dit is aangevraagd door de Officier van Justitie.

Voorbeeld mensenrechten

Een voor de hand liggend voorbeeld waarbij het Utrechtse camerabeleid te maken heeft met mensenrechten, is die van de gemeentelijke omgang met het privacyissue. Aan de ene kant bestaan er met name in de (academische) literatuur bezwaren tegen de inzet van cameratoezicht – vanwege het privacyargument – aan de andere kant blijkt dat in de praktijk 80%-90% van de Utrechtse bevolking geen moeite heeft met de geplaatste camera's.⁷⁹ Het is voor de gemeente Utrecht lastig om tussen beide koersen een balans te vinden.

Resultaat

In 2009 is er onderzoek verricht naar het cameratoezicht in de binnenstad van Utrecht. Uit dit onderzoek blijkt dat de camera's sterk bijdragen aan het oplossen van geweldsincidenten. Bovendien voldoet het cameratoezicht aan de verwachtingen ten aanzien van de preventie van diefstal en vandalisme. Het cameratoezicht heeft minder goed bijgedragen aan het voorkomen van (jongeren)overlast en het verminderen van onveiligheidsgevoelens. Dit is eveneens het geval in situaties waar alcohol en drugs in het spel zijn.⁸⁰ De aangiften van geweldsmisdrijven in de Utrechtse binnenstad zijn overigens wel gedaald sinds de start van het cameratoezicht. Het is echter onduidelijk of dit daadwerkelijk komt door het camerabeleid of door andere maatregelen die in het kader van het project Veilig Uitgaan zijn genomen.

Good practice

- De regel dat cameratoezicht altijd onderdeel moet zijn van een breder pakket aan preventieve en repressieve maatregelen als het gaat om de veiligheid in de stad.

Aandachtspunten

- De gemeente Utrecht dient zich aan allerlei privacyvoorwaarden te houden binnen haar camerabeleid. Daar tegenover staat de maatschappelijke trend van sociale media en bijvoorbeeld Google Street View die de privacy niet altijd waarborgt. Het is voor de gemeente Utrecht de vraag hoe ze met deze maatschappelijke ontwikkeling moet omgaan. Er bestaat namelijk een onderscheid tussen de rechten van burgers die de *overheid* moet respecteren en dat wat geldt tussen burgers en *organisaties* als Google.

⁷⁸ In de Maria van Hongarijreedreef is de veiligheidssituatie al zodanig verbeterd dat een verlenging onproportioneel zou zijn (Besluit aanwijzing gebieden cameratoezicht (2009)).

⁷⁹ Gemeente Utrecht, Onderzoek naar cameratoezicht in de Binnenstad (2009) p. 2.

⁸⁰ Gemeente Utrecht, Onderzoek naar cameratoezicht in de Binnenstad (2009) p. 2.

Verdragen en openbare orde (privacy)

Artikel 12, Universele verklaring voor de rechten van de mens

Niemand zal onderworpen worden aan willekeurige inmenging in zijn persoonlijke aangelegenheden, in zijn gezin, zijn tehuis of zijn briefwisseling, noch aan enige aantasting van zijn eer of goede naam. Tegen een dergelijke inmenging of aantasting heeft een ieder recht op bescherming door de wet.

Artikel 17, Internationaal verdrag inzake burger- en politieke rechten

*1. Niemand mag worden onderworpen aan willekeurige of onwettige inmenging in zijn privé leven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling, noch aan onwettige aantasting van zijn eer en goede naam.
2. Een ieder heeft recht op bescherming door de wet tegen zodanige inmenging of aantasting.*

Artikel 5, Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

Eenieder heeft recht op vrijheid en veiligheid van persoon. (...)

Artikel 8, Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens⁸¹

*1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.
2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.*

Artikel 16b(1), Verdrag van Lissabon (Artikel 16(1), Verdrag betreffende de Europese Unie)

1. Eenieder heeft recht op bescherming van zijn persoonsgegevens.

Artikel 25bis, Verdrag van Lissabon (Artikel 30, Verdrag betreffende de Europese Unie)

Overeenkomstig artikel 16 B van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en in afwijking van lid 2 daarvan stelt de Raad een besluit vast inzake de voorschriften betreffende de bescherming van natuurlijke personen ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens door lidstaten, bij de uitoefening van activiteiten die binnen het toepassingsgebied van dit hoofdstuk vallen, alsmede de voorschriften betreffende het vrij verkeer van die gegevens. Op de naleving van deze voorschriften wordt toezicht uitgeoefend door onafhankelijke autoriteiten.

Artikel 7, Handvest van de grondrechten van de EU

Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn communicatie.

Artikel 8, Handvest van de grondrechten van de EU

*1. Eenieder heeft recht op bescherming van zijn persoonsgegevens.
2. Deze gegevens moeten eerlijk worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Eenieder heeft recht van inzage in de over hem verzamelde gegevens en op rectificatie daarvan.
3. Een onafhankelijke autoriteit ziet erop toe dat deze regels worden nageleefd.*

Artikel 10, Grondwet

*1. Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.
2. De wet stelt regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens.
3. De wet stelt regels inzake de aanspraken van personen op kennisneming van over hen vastgelegde gegevens en van het gebruik dat daarvan wordt gemaakt, alsmede op verbetering van zodanige gegevens.*

Toelichting

Verschillende mensenrechtenverdragen verbieden onwettige inmenging in iemands privacy, gezin, huis of briefwisseling. Inbreuken op de privacy door de overheid zijn alleen onder strikte voorwaarden geoorloofd. Ten eerste is inmenging alleen geoorloofd wanneer dit bij wet is voorzien. Het VN-comité bij

⁸¹ Artikel 16 van het VN Kinderrechtenverdrag beschermt het kind tegen willekeurige of onrechtmatige inmenging in zijn of haar privéleven.

het IVBPR heeft bepaald dat het verbod op willekeur ook inmenging verbiedt welke door de wet wordt toegestaan. Het moet in overeenstemming zijn met de bepalingen en doelstellingen van het IVBPR en moet in alle omstandigheden redelijk zijn.⁸² Ten tweede moet er een duidelijk belang zijn voor de veiligheid van de samenleving. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens hanteert de proportionaliteitstoets en kijkt of de inbreuk op het recht op privacy ten behoeve van de openbare orde proportioneel is. In de derde plaats moeten individuen optimale toegang hebben tot gegevens die door de overheid worden verzameld. In de laatste plaats mogen gegevens alleen ter beschikking worden gesteld aan degenen die daarbij direct wettelijk belang hebben en moeten ze worden vernietigd zodra dat belang er niet meer is.⁸³

De EU heeft ook regelgeving die erin voorziet dat een onafhankelijke autoriteit in de gaten houdt dat de privacyregels worden nageleefd.⁸⁴ In Nederland is dat het College Bescherming Persoonsgegevens. Verder heeft de staat ook de verplichting om te voorkomen dat anderen het recht op privacy schenden. Naast het algemene verbod op willekeurige of onwettige inmenging in het privéleven van een persoon, zijn er ook verscheidene internationale instrumenten die privacy beschermen met betrekking tot de elektronische verwerking van persoonsgegevens.⁸⁵

De balans

Uit de verdragsartikelen blijkt dat de privacy van personen erg belangrijk wordt gevonden. De persoonlijke levenssfeer, rechten en vrijheden van burgers moeten in principe afgeschermd worden van inmenging door openbaar gezag. Aan de andere kant heeft een ieder ook recht op de veiligheid van zijn persoon. Hierdoor is inmenging van de privacy (zoals het camerabeleid) geoorloofd wanneer dit in het belang is van de nationale en openbare veiligheid of als dit noodzakelijk is om wanordelijkheden en strafbare feiten te voorkomen.

Op basis van de verdragsteksten en de beschrijving van het Utrechtse camerabeleid kan het volgende worden geconstateerd:

- Het doel van het Utrechtse camerabeleid is de handhaving van de openbare orde, het opsporen en vervolgen van strafbare feiten en de inzet van politie en andere diensten. Bovendien moet er een preventieve werking uitgaan van het camerabeleid. De camera's blijken in Utrecht sterk bij te dragen aan het oplossen van geweldsdelicten en de preventie van diefstal en vandalisme. Vanuit dat oogpunt kan gesteld worden dat - in lijn met de verdragen - camera's worden geplaatst ten behoeve van de openbare veiligheid.
- De plaatsing van camera's in Utrecht is gebonden aan landelijke en lokale privacyregels. Dit is conform de verdragsafpraak dat een ieder recht heeft op bescherming door de wet tegen inmenging of aantasting van de privacy.
- Naast een aantal situaties waarin camera's goed werken, heeft het camerabeleid tot nu toe minder goed bijgedragen aan het voorkomen van (jongeren)overlast, het verminderen van onveiligheidsgevoelens en het reduceren van misdrijven waar alcohol en drugs in het spel zijn. In deze specifieke situaties kan de vraag gesteld worden of het camerabeleid nog steeds nodig is ten behoeve van de openbare veiligheid en het voorkomen van strafbare feiten.

Conclusie

Bezien vanuit het doel waarmee het Utrechtse camerabeleid is ingesteld, kan worden gesteld dat de plaatsing van camera's in lijn is met de verdragsafspraken. Bovendien worden personen conform de verdragsartikelen door de wet beschermd tegen een al te sterke inmenging van de privacy. In specifieke gevallen heeft het camerabeleid minder goed bijgedragen aan het voorkomen van strafbare feiten. Dit geldt onder meer voor situaties waarin sprake is van (jongeren)overlast en misdrijven waar alcohol en drugs in het spel zijn.

⁸² VN-Mensenrechtencomité *General Comment* 16, 23 maart 1988.

⁸³ Zie 'privacy' in de mensenrechtenencyclopedie van Amnesty International (www.amnesty.nl, bezocht op 1 december 2010).

⁸⁴ Artikel 25bis, Verdrag van Lissabon en Artikel 8, Handvest van de grondrechten van de EU.

⁸⁵ Bijvoorbeeld de VN Verklaring over massamedia en de rechten van de mens en de Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data van de Raad van Europa.

Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen- Fairtrade

Inleiding

Wanneer een gemeente wordt aangeduid als een Fairtrade Gemeente, dan betekent dit dat zowel de gemeentelijke organisatie als de ondernemers in de stad op een zo eerlijke manier handelen met (kleine) boeren uit ontwikkelingslanden. Een Fairtrade Gemeente betaalt een eerlijke prijs voor producten, gaat op een respectvolle manier om met mens en milieu en hanteert op alle handelsniveaus het principe van gelijkwaardigheid en partnerschap. Niet de ontwikkelingshulp, maar de eerlijke handel moet eraan bijdragen dat de producenten in ontwikkelingslanden een beter bestaan kunnen opbouwen.

Fairtrade is een vorm van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen.⁸⁶ De eerste campagnes ten behoeve van Fairtrade werden in 1992 gehouden in het stadje Garstang (Verenigd Koninkrijk). In 2000 werd deze stad uitgeroepen als eerste Fairtrade Gemeente van de wereld. Sindsdien zetten ook andere gemeentes over de hele wereld zich in om op een eerlijke manier handel te drijven. Ook de gemeente Utrecht is tussen 2009-2010 bezig geweest de titel van Fairtrade Gemeente te verkrijgen. Dit proces zal in deze monografie als casus dienen om te onderzoeken op welke manier het Utrechtse streven om maatschappelijk verantwoord te ondernemen bijdraagt aan de bescherming van de mensenrechten.⁸⁷

Fairtrade in Utrecht

In 2009 werd op initiatief van enkele vrijwilligers een particuliere werkgroep opgericht die zich actief ging inzetten om van de gemeente Utrecht een Fairtrade Gemeente te maken. Dit initiatief werd opgemerkt door twee Utrechtse gemeenteraadsleden die het idee van Fairtrade aandroegen in de raad. Uiteindelijk werd daar besloten dat ook de gemeentelijke organisatie zich sterk wilde maken voor het behalen van de titel Fairtrade Gemeente Utrecht. De gemeente Utrecht is immers Millennium Gemeente en Fairtrade draagt bij aan de verwezenlijking van één van de acht millenniumdoelen.⁸⁸ Maar voordat Utrecht de titel van Fairtrade Gemeente zou krijgen, moest de stad aan een aantal criteria voldoen. Om dit te bewerkstelligen is onder leiding van de particuliere werkgroep een aantal acties ondernomen.



Foto gemaakt door Hans Sakkers

Fairtrade gemeente

Een stad krijgt niet zomaar de titel van Fairtrade Gemeente. Daarvoor moet de gemeente aan zes criteria voldoen. In de eerste plaats moet er een lokale werkgroep opgericht zijn die initiatieven neemt om de titel van Fairtrade Gemeente te behalen. In de tweede plaats moeten de gemeente en het gemeentebestuur zich uitspreken voor Fairtrade en dienen ze Fairtrade producten in te kopen.⁸⁹ Ten derde moeten ook in de lokale winkels, supermarkten, cafés en restaurants Fairtrade producten zichtbaar worden verkocht en geserveerd. Ten vierde dienen enkele lokale organisaties en bedrijven gebruik te maken van Fairtrade producten. In de vijfde plaats moet er voldoende media-aandacht zijn voor de poging om Fairtrade Gemeente te worden. Tot slot moet er

⁸⁶ Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen is het proces waarbij een bedrijf in zijn handelsactiviteiten rekening houdt met en de verantwoordelijkheid neemt over de effecten op sociaal, ecologische en economische gebied.

⁸⁷ Voor deze monografie zijn de volgende bronnen gebruikt: Jaarplan 2010. Utrecht, Fairtrade Gemeente (2010), Fair Trade Original Special 11, Fairsterk uw gemeente! Handleiding en achtergronden campagne 'Fairtrade Gemeente' (2009), Projectplan Utrecht Fairtrade Gemeente (2009), www.millenniumdoelen.nl, www.garstangfairtrade.org.uk, www.maxhavelaar.nl, www.utrechtfairtrade.nl, www.fairtradegemeenten.nl (allen geraadpleegd in oktober en november 2010), interview met Anneke van der Kluit (gehouden op 21 oktober 2010), berichten op www.utrecht.nl over Fairtrade Gemeente, Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen en de Millenniumdoelen.

⁸⁸ De Millennium Top van de Verenigde Naties heeft in het jaar 2000 acht millenniumdoelen vastgesteld die moeten bijdragen aan armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling. De millenniumdoelen zijn: uitbannen van extreme armoede en honger, recht op basisonderwijs, gelijke rechten voor mannen en vrouwen, minder kindersterfte, minder moedersterfte, bestrijding van dodelijke ziekten, zorgen voor een duurzaam milieu en het creëren van een wereldwijd partnerschap voor duurzame ontwikkeling.

⁸⁹ Fairtrade producten zijn te herkennen aan het Max Havelaar keurmerk. De criteria om het Max Havelaar keurmerk te mogen dragen zijn onder andere: een langdurige handelsrelatie met de (kleine) boeren in ontwikkelingslanden, het stimuleren van de sociaal-economische zelfstandigheid en positie van de kleine boeren daar en het hanteren van een minimumprijs voor de producten van de kleine boeren.

binnen de overheid, het bedrijfsleven en de overige organisaties speciale aandacht worden gevraagd voor het overkoepelende thema van maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Fairtrade gemeente Utrecht

Van de zes criteria waaraan een stad moet voldoen om Fairtrade Gemeente te kunnen worden, is het tweede criterium direct van toepassing op de lokale overheid. Om de gemeentelijke organisatie bewust te maken van verantwoord ondernemen, werd er via een collegebesluit een nieuw inkoopbeleid tot stand gebracht. Voortaan moet er een specifiek aantal Fairtrade producten binnen de gemeentelijke organisatie worden ingekocht.

Los van het tweede criterium, draagt de lokale werkgroep zorg voor de verwezenlijking van de overige criteria om Fairtrade Gemeente te worden. De werkgroep heeft twee doelgroepen gedefinieerd die zich bewust zouden moeten worden van Fairtrade: de ondernemers in Utrecht en de consumenten in de stad. Over de ondernemers kan gezegd worden dat er al een aantal winkels, restaurants en bedrijven waren die Fairtrade inkochten. Opvallend is dat hierin geen duidelijk onderscheid te maken is in grote of kleine ondernemingen. Er zijn kleine bedrijven die vaak vanuit idealisme inzetten op eerlijke handel, maar er zijn ook grote bedrijven die een speciaal budget hebben om Maatschappelijk Verantwoord te ondernemen.

Om de consumenten in Utrecht bewust te maken van eerlijke handel en Fairtrade producten, wordt de Fairtrade campagne vooral in de (lokale) media onder de aandacht gebracht en worden er regelmatig Fairtrade evenementen in de stad georganiseerd. Tijdens deze momenten worden de consumenten geïnformeerd over de achtergrond van eerlijke handel. Bovendien worden ze gestimuleerd om Fairtrade producten te verkiezen boven producten die niet via eerlijke handel zijn verkregen.

Voorbeeld mensenrechten

Bij maatschappelijk verantwoord ondernemen en Fairtrade gaat het in principe meer om de mensenrechten in ontwikkelingslanden dan om de mensenrechten binnen de gemeente Utrecht. Maar doorgetrokken naar het Utrechtse niveau, gaat het bij dit onderwerp vooral om de bewustwording en educatie over Fairtrade en mensenrechten bij de Utrechtse burgers en ondernemers.

Resultaat

Het was even spannend of de gemeente Utrecht in 2010 nog de titel van Fairtrade Gemeente zou krijgen, maar in december 2010 is het er toch van gekomen. Er bestond tot die tijd nog onduidelijkheid over onder andere het aantal Fairtrade bedrijven in Utrecht (nulmeting). Nu de gemeente de titel van Fairtrade Gemeente heeft bemachtigd, moet de stad blijven investeren in de bekendheid en bewustwording rondom Fairtrade.

Good practice

- Het Fairtrade inkoopbeleid binnen de gemeentelijke organisatie dat inmiddels gemeentebreed wordt gedragen.

Aandachtspunten

- De omgang van de gemeente met de veelheid aan keurmerken die wel inzetten op eerlijke handel, maar geen minimumprijs hanteren. Deze keurmerken worden officieel niet als Fairtrade keurmerk aangemerkt (zie noot 72).

Verdragen en Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen

Preambule Universele verklaring voor de rechten van de mens

Op grond daarvan proclameert de Algemene Vergadering deze Universele Verklaring van de Rechten van de Mens als het gemeenschappelijk door alle volkeren en alle naties te bereiken ideaal, opdat ieder individu en elk orgaan van de gemeenschap, met deze verklaring voortdurend voor ogen, er naar zal streven door onderwijs en opvoeding de eerbied voor deze rechten en vrijheden te bevorderen, en door vooruitstrevende maatregelen, op nationaal en internationaal terrein, deze rechten algemeen en daadwerkelijk te doen erkennen en toepassen, zowel onder de volkeren van Staten die Lid van de Verenigde Naties zijn, zelf, als onder de volkeren van gebieden, die onder hun jurisdictie staan.

Artikel 2(1), Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten

1. Iedere Staat die partij is bij dit Verdrag verbindt zich maatregelen te nemen, zowel zelfstandig als binnen het kader van de internationale hulp en samenwerking, met name op economisch en technisch gebied, en met volledige gebruikmaking van de hem ter beschikking staande hulpbronnen, ten einde met alle passende middelen, inzonderheid de invoering van wettelijke maatregelen, steeds nader tot een algehele verwezenlijking van de in dit Verdrag erkende rechten te komen.

Artikel 1(2), Internationaal verdrag inzake burger- en politieke rechten

2. Alle volken kunnen ter verwezenlijking van hun doeleinden vrijelijk beschikken over hun natuurlijke rijkdommen en hulpbronnen, evenwel onverminderd verplichtingen voortvloeiend uit internationale economische samenwerking, gegrondvest op het beginsel van wederzijds voordeel, en uit het internationale recht. In geen geval mogen een volk zijn bestaansmiddelen worden ontnomen.

Europees Sociaal Handvest, Preambule

(...) De Partijen stellen zich ten doel met alle passende middelen, zowel op nationaal als internationaal terrein, zodanige voorwaarden te scheppen dat de hiernavolgende rechten en beginselen daadwerkelijk kunnen worden verwezenlijkt: (...)

Artikel 2(5), Verdrag van Lissabon (Artikel 3, Verdrag betreffende de Europese Unie)

5. In de betrekkingen met de rest van de wereld handhaaft de Unie haar waarden en belangen en zet zich ervoor in, en draagt zij bij tot de bescherming van haar burgers. Zij draagt bij tot de vrede, de veiligheid, de duurzame ontwikkeling van de aarde, de solidariteit en het wederzijds respect tussen de volkeren, de vrije en eerlijke handel, de uitbanning van armoede en de bescherming van de mensenrechten, in het bijzonder de rechten van het kind, alsook tot de strikte eerbiediging en ontwikkeling van het internationaal recht, met inbegrip van de inachtneming van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties.

Toelichting

Uit de preambule van de UVRM blijkt dat staten de eerste verantwoordelijkheid hebben de mensenrechten te beschermen. Individuen en andere organen in de maatschappij, zoals bedrijven, spelen echter ook een rol in het bevorderen en toepassen van mensenrechten. Deze regel in de UVRM wordt vaak aangehaald in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen door internationale bedrijven in het buitenland.⁹⁰ In dit onderzoek wordt er een onderscheid gemaakt tussen wat er van staten en van bedrijven wordt verwacht. Uit de andere bovenstaande artikelen blijkt dat van staten verwacht wordt dat ze maatregelen nemen die ook de mensenrechten op internationaal terrein bevorderen. Staten worden opgeroepen tot maatregelen in het kader van economische en technische internationale samenwerking (Artikel 2 van het IVESCR⁹¹) en dat volken internationale economische handel voeren met wederzijds voordeel (Artikel 1(2) van het IVBPR). De Europese Unie heeft zich ten doel gesteld om bij te dragen aan de vrije en eerlijke handel (Artikel 2(5) Verdrag van Lissabon). Er zijn verscheidene onderwerpen van toepassing op maatschappelijk verantwoord ondernemen, bijvoorbeeld non-discriminatie, rechten van werkers en de bescherming van burgers in oorlogstijd.⁹²

De balans

Uit bovengenoemde verdragsartikelen blijkt dat staten onder meer maatregelen moeten nemen op economisch gebied ten behoeve van internationale hulp en samenwerking. Volkeren moeten met respect behandeld worden en economische betrekkingen dienen van wederzijds voordeel te zijn. Het is de

⁹⁰ Zie *Thema: Verantwoord Ondernemen* beschikbaar op <www.amnesty.nl>, bezocht op 4 januari 2011.

⁹¹ Zie voor meer informatie over de interpretatie en implementatie van dit artikel *General Comment 3 On the Nature of States Parties Obligations* van het Comité van Economische, Sociale en Culturele Rechten (1990).

⁹² Zie bijvoorbeeld VN Normen voor het Bedrijfsleven, <www.unglobalcompact.org>, bezocht op 4 januari 2011 en de richtlijnen van VN Speciale Rapporteur John Ruggie, <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/BusinessIndex.aspx>>, bezocht 10 maart 2011.

bedoeling dat staten zich inzetten om de vrije en eerlijke handel met andere landen uit de wereld te bewerkstelligen.

Op basis van de verdragsteksten en de beschrijving van het Utrechtse streven om maatschappelijk verantwoord te ondernemen kan het volgende worden geconstateerd:

- Het feit dat de gemeente Utrecht de titel van Fairtrade Gemeente heeft verkregen, zegt veel over de wijze waarop de gemeente met andere landen en volkeren handel drijft. De gemeente gaat uit van een partnerschap en betaalt een minimumprijs voor de producten. Hiermee voldoet de gemeente aan de eis om economische maatregelen te treffen die eerlijke en respectvolle internationale samenwerking teweeg brengen.
- Naast het officiële Fairtrade keurmerk zijn er ook andere keurmerken die zich richten op eerlijke handel. Het kenmerkende van de Fairtrade producten is echter dat ze een minimumprijs garanderen. Een aandachtspunt voor de gemeente is de omgang met de veelheid aan keurmerken die wel inzetten op eerlijke handel, maar geen minimumprijs hanteren.

Conclusie

De gemeente Utrecht heeft het maatschappelijk verantwoord ondernemen goed in het vizier. De gemeente is niet voor niets benoemd als Fairtrade Gemeente. Conform de verdragseisen, zet de gemeente zich in om binnen het kader van internationale samenwerking en hulp de vrije en eerlijke handel tussen staten te bewerkstelligen en te voorkomen dat volkeren worden uitgebuit.

Mensenrechteneducatie - Vreedzame school

Inleiding

In Nederland lijkt de aanwezigheid van mensenrechten binnen de samenleving een vanzelfsprekend gegeven. Zo vanzelfsprekend, dat de meeste mensen aan verre landen denken als er over mensenrechten wordt gesproken. Ook in het basis- en voortgezet onderwijs bestond er geen verplichte leerstof die zich richtte op de mensenrechten in Nederland. Op landelijk niveau geldt daarom sinds 2006 de wettelijke plicht om leerlingen iets mee te geven van democratisch burgerschap en de sociale omgang met elkaar. Om aan deze wet te kunnen voldoen, gebruiken steeds meer basisscholen het didactische programma De Vreedzame School. Dit curriculum biedt de scholen een handreiking om democratisch en (inter)actief burgerschap te bevorderen en een bijdrage te leveren aan de sociaal-emotionele ontwikkeling van het kind. Het programma wordt gesubsidieerd door gemeentes. Ook in de gemeente Utrecht hebben de Vreedzame Scholen hun intrede gedaan. De beschrijving van de Vreedzame School in Utrecht zal in deze monografie als casus dienen om te onderzoeken op welke manier de gemeentelijke mensenrechteneducatie bijdraagt aan de bescherming van de mensenrechten.⁹³

Vreedzame School Utrecht

De Vreedzame School wordt sinds tien jaar op basisscholen gebruikt. Oorspronkelijk was de lessenserie bedoeld om de sociale en emotionele sfeer op scholen te verbeteren. De laatste jaren is het programma uitgebreid en versterkt op het gebied van democratisch burgerschap. Hierbij staat vooral de ontmoeting tussen en omgang met elkaar centraal. Het gaat erom dat kinderen worden opgevoed tot sociaal verantwoordelijke burgers. De Vreedzame school wordt op bijna 400 basisscholen in Nederland gebruikt.⁹⁴ In de gemeente Utrecht heeft het lessenprogramma op 70% van de scholen haar intrede gedaan.⁹⁵ In navolging van de Vreedzame School wordt nu eveneens gewerkt aan Vreedzame Wijken. De gemeente Utrecht telt op dit moment drie Vreedzame Wijken.

Vreedzame School

De Vreedzame School streeft naar de ontwikkeling van een democratische gemeenschap waarin burgers gehoord worden en naar elkaar luisteren. Ongeacht de verschillen die in de samenleving kunnen bestaan. Per basisschool wordt gekeken naar de eigen situatie en behoeftes, waarna een specifiek programma voor de school wordt opgesteld. Het basiscurriculum bestaat uit drie modules: leerlingenparticipatie, groepsvergadering en diversiteit. Hiermee wordt de leerlingen geleerd op een positieve en zorgzame manier met elkaar om te gaan, een prettige sfeer binnen de school te creëren, op een democratische manier met elkaar beslissingen te nemen en open te staan voor verschillen tussen mensen. Dit alles op basis van de eigen kracht van de leerlingen.



Foto gemaakt door Willem Mes

De module leerlingenparticipatie heeft als doel om de verantwoordelijkheid van de kinderen binnen de school te bevorderen. Leerlingen worden aangewezen als mediator bij conflicten en nemen deel aan commissies en leerlingenraden. Op die manier leren ze vaardigheden die bij het democratisch burgerschap horen. De scholieren krijgen een duidelijke stem en zijn zelf verantwoordelijk voor de sfeer op school. De module groepsvergadering richt zich met name op democratisering binnen de school. Het is hierbij de bedoeling dat leerlingen kunnen meebeslissen over onderwerpen die specifiek op hen van toepassing zijn. Om dit te bereiken worden er om de twee weken groepsvergaderingen

⁹³ Voor deze monografie zijn de volgende bronnen gebruikt: Evaluatie van de Vreedzame School, Module Vreedzame School groep 7, Folder De Vreedzame School, Artikel van Ricus Dullaert in *Trouw*: Wordt een kind vreedzaam van een 'vreedzame school' (16 november 2010) p. 22-23, website www.vreedzameschool.nl, interview met Corine Bont-Tiebosch (gehouden op 21 september 2010), mailcontact met Mohamed Jaater, Ger Roos, Caroline Verhoeff, Nieuwsberichten op www.utrecht.nl over de Vreedzame School en de Vreedzame Wijk.

⁹⁴ Eduniek, Folder De Vreedzame School, www.devreedzameschool.net (geraadpleegd 4 mei 2011).

⁹⁵ Ricus Dullaert, Wordt een kind vreedzaam van een 'vreedzame school?', in: *Trouw* (16 november 2010) p. 22.

gehouden met de leerlingen. Daar worden voorstellen en ideeën besproken die binnen de vooraf gestelde speelruimte verandering teweeg moeten brengen binnen de school. De meeste besluiten worden op basis van consensus genomen. Met de module diversiteit wordt twee maanden lang ingegaan op verschillen tussen mensen, groepen, families en wijken. Het thema diversiteit wordt op een positieve manier benaderd en bekeken.

Vreedzame Wijk

Vanwege het succes van de Vreedzame School, bestaat er sinds kort ook een aanpak die zich richt op de Vreedzame Wijk. In een Vreedzame Wijk worden alle organisaties en instellingen opgeleid in de principes en doelstellingen van de Vreedzame School. Het idee hierachter is dat kinderen zich niet alleen op school moeten bezighouden met democratisch burgerschap en sociale omgangsvormen, maar dat ook buiten schoolverband dezelfde verwachtingen gelden. In de gemeente Utrecht werd in 2008 de eerste Vreedzame Wijk opgericht in Overvecht. De Vreedzame Wijken zijn uitgebreid naar Kanaleneiland en Zuilen. In iedere wijk trekt de gemeente er twee jaar voor uit om de Vreedzame Wijk te implementeren. Daarna moeten organisaties zich op eigen kracht verder trainen en ontwikkelen. Uit onderzoek van de Universiteit Utrecht is gebleken dat kinderen veel baat hebben bij de Vreedzame Wijken. De leerlingen merken dat de vreedzame conflictoplossing die ze op school hebben geleerd, ook toegepast kan en moet worden in de wijk waarin ze wonen.

Voorbeeld mensenrechten

De Vreedzame School heeft raakvlakken met de lokale mensenrechten. Via het lessenprogramma groeien kinderen op tot democratische burgers die betrokken zijn bij hun gemeenschap. Kinderen krijgen een verantwoordelijkheidsbesef om conflicten constructief op te lossen en zelf bij te dragen aan een prettige leefomgeving. Hiermee komt het recht van ieder kind tot uiting om zich veilig te kunnen ontwikkelen en talenten te kunnen ontplooiën.

Resultaat

Er bestaan nog geen uitgebreide evaluatiegegevens ten aanzien van de Vreedzame Scholen in Utrecht. In 2008 is vanuit de Universiteit Utrecht een meerjarig onderzoek gestart naar de effecten van de vreedzame school, waarvan de uitkomsten in de tweede helft van 2011 gepubliceerd worden.⁹⁶ Maar uit de jaarlijkse Veiligheidsthermometer blijkt dat de veiligheidsbeleving van Utrechtse leerkrachten en leerlingen positiever is geworden op basisscholen die al langer dan twee jaar met het lessenprogramma werken. Bovendien zijn de scholen enthousiast over de verbeterde sfeer die na de lessenserie in de klas aanwezig is.

Good practice

- De Vreedzame School gaat uit van de positieve kracht van kinderen. Leerlingen treden zelf op als mediator om conflicten vreedzaam op te lossen en dragen zelf bij aan een prettige leefomgeving.

Aandachtspunten

- De vreedzame aanpak vereist een cultuurverandering. Het heeft tijd nodig om alle betrokkenen enthousiast te krijgen en de vreedzame activiteiten te bundelen.
- Doordat de tijdelijke subsidiebronnen voor Vreedzame Wijk per 2012 wegvallen, is uitbreiding van het aantal Vreedzame Wijken onzeker.

⁹⁶ Dit blijkt uit mailcontact met Corine Bont-Tiebosch (Senior Beleidsadviseur Onderwijs, gemeente Utrecht) en Birgit Haberland (Beleidsadviseur Onderwijs, gemeente Utrecht) op vrijdag 22 april 2011 en dinsdag 26 april 2011.

Verdragen en mensenrechteneducatie

Preambule Universele verklaring voor de rechten van de mens

Op grond daarvan proclameert de Algemene Vergadering deze Universele Verklaring van de Rechten van de Mens als het gemeenschappelijk door alle volkeren en alle naties te bereiken ideaal, opdat ieder individu en elk orgaan van de gemeenschap, met deze verklaring voortdurend voor ogen, er naar zal streven door onderwijs en opvoeding de eerbied voor deze rechten en vrijheden te bevorderen (...).

Artikel 26(2) Universele verklaring voor de rechten van de mens

2. Het onderwijs zal gericht zijn op de volle ontwikkeling van de menselijke persoonlijkheid en op de versterking van de eerbied voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Het zal het begrip, de verdraagzaamheid en de vriendschap onder alle naties, rassen of godsdienstige groepen bevorderen en het zal de werkzaamheden van de Verenigde Naties voor de handhaving van de vrede steunen.

Artikel 13(1), Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten

1. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen het recht van een ieder op onderwijs. Zij zijn van oordeel dat het onderwijs gericht dient te zijn op de volledige ontplooiing van de menselijke persoonlijkheid en van het besef van haar waardigheid en dat het dient bij te dragen tot de eerbied voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Zij zijn voorts van oordeel dat het onderwijs een ieder in staat dient te stellen een nuttige rol te vervullen in een vrije samenleving en het begrip, de verdraagzaamheid en de vriendschap onder alle volken en alle rasgemeenschappen, etnische en godsdienstige groeperingen, alsmede de activiteiten van de Verenigde Naties voor de handhaving van de vrede dient te bevorderen.

Artikel 7, Internationaal verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie

De Staten die partij zijn bij dit Verdrag nemen de verplichting op zich onverwijld doeltreffende maatregelen te nemen, met name op het gebied van onderwijs, opvoeding, cultuur en voorlichting, met het oog op de bestrijding van vooroordelen die tot rassendiscriminatie leiden, en het bevorderen van begrip, verdraagzaamheid en vriendschap tussen volken en ras gemeenschappen of etnische groepen, alsook met het oog op het uitdragen van de doelstellingen en beginselen van het Handvest der Verenigde Naties, de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, de Verklaring van de Verenigde Naties inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie en van dit Verdrag.

Artikel 10(c), Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen

De Staten die partij zijn bij dit Verdrag, nemen alle passende maatregelen om discriminatie van vrouwen uit te bannen ten einde vrouwen rechten te verzekeren die gelijk zijn aan die van mannen op het gebied van onderwijs en vorming, en in het bijzonder, op basis van gelijkheid van mannen en vrouwen, het volgende te garanderen:

(c) uitbanning van elke stereotiepe opvatting van de rol van mannen en vrouwen op alle niveaus en in alle vormen van onderwijs, door het aanmoedigen van gemengd onderwijs en andere soorten onderwijs die zullen bijdragen tot het bereiken van dit doel, en in het bijzonder door de herziening van leerboeken en onderwijsprogramma's en door de aanpassing van onderwijsmethodes.

Artikel 29(1b), Verdrag inzake de rechten van het Kind

1. De Staten die partij zijn, komen overeen dat het onderwijs aan het kind dient te zijn gericht op:
b. het bijbrengen van eerbied voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en voor de in het Handvest van de Verenigde Naties vastgelegde beginselen.

Toelichting

In verschillende internationale mensenrechtenverdragen heeft Nederland toegezegd ernaar te zullen streven middels onderwijs de eerbied van de mensenrechten en fundamentele vrijheden te bevorderen. In verschillende Algemene Commentaren van VN-verdragscomités⁹⁷ wordt toegelicht hoe staten invulling kunnen geven aan deze verplichting. Kinderen moeten niet alleen leren over mensenrechten, maar deze standaard ook toegepast zien in het dagelijkse leven zoals thuis, op school en in de samenleving. Daarnaast moeten deze waarden ook geïntegreerd worden in het onderwijsbeleid en het curriculum. De VN-lidstaten hebben het "Plan of Action: World Program for Human Rights Education"⁹⁸ opgesteld om de implementatie van mensenrechteneducatie te bevorderen. Deze nationale implementatie strategie bestaat

⁹⁷ Zie bijvoorbeeld *General Comment 1*; *Artikel 29(1)* Verdrag inzake de rechten van het Kind, 8 februari 2001 van het VN Kinderrechtencomité en *General Comment 13*; *Het recht op onderwijs* 8 december 1999 van het VN Comité bij het IVESCR.

⁹⁸ United Nations, UNESCO en OHCHR, "Plan of Action: World Programme for Human Rights Education", New York, Geneva: UNESCO, 2006 (UN GA A/59/43).

uit vier stappen: een analyse van de plaats die mensenrechteneducatie in het onderwijs inneemt; het opstellen van een actieplan dat leidt tot de implementatie van mensenrechteneducatie; uitvoering van mensenrechteneducatie; en evaluatie. Daarnaast stelt het plan een coördinatiepunt in om de verschillende partijen die hierbij een rol spelen bij elkaar te brengen.⁹⁹ De Raad van Europa heeft het programma 'Education for Democratic Citizenship and Human Rights' opgezet om onder meer de bescherming van mensenrechten in de samenleving te bevorderen.¹⁰⁰ Het Fundamental Rights Agency (FRA) van de EU is momenteel bezig een strategie en programma te ontwikkelen om mensenrechteneducatie wijder te verspreiden binnen de EU.¹⁰¹ Nederland heeft kritiek gekregen op het gebrek aan aandacht voor mensen- en kinderrechten van maatschappelijke organisaties, de raad van Europa en in VN verband.¹⁰²

De balans

Uit de verdragsartikelen blijkt dat staten via onderwijs en opvoeding een aantal zaken moeten bevorderen: de eerbied voor de fundamentele rechten en vrijheden van de mens, het begrip, de verdraagzaamheid en de vriendschap tussen burgers en een nuttige rol voor de burger in een vrije samenleving. Daarnaast dienen staten via doeltreffende maatregelen op het gebied van onderwijs en opvoeding de vooroordelen die leiden tot rassendiscriminatie te bestrijden. Deze verplichtingen moeten niet alleen op scholen uitgewerkt worden, maar ook thuis en elders in de samenleving.

Op basis van de verdragsteksten en de beschrijving van de lokale mensenrechteneducatie van de gemeente Utrecht kan het volgende worden geconstateerd:

- De Vreedzame School is conform de verdragsartikelen gericht op het creëren van begrip, verdraagzaamheid en vriendschap tussen burgers. Door het verwezenlijken van een onderlinge band en gedragscode wordt geprobeerd vooroordelen en onvriendelijke gedragingen van leerlingen te bestrijden. De Vreedzame School is een preventieve maatregel om te voorkomen dat in een later stadium mensenrechten geschonden worden - denk hierbij aan discriminatie of geweld tegen personen. Het aanleren van verantwoordelijkheidsbesef en vreedzame conflictoplossing leidt tot een nuttige rol van de leerlingen in de samenleving.
- De Vreedzame School draagt op positieve wijze bij aan het recht van ieder kind om zich veilig te kunnen ontwikkelen en talenten te kunnen ontplooiën.
- In lijn met de wens van de VN-verdragscomités worden de principes van de Vreedzame School binnen de gemeente Utrecht ook steeds vaker toegepast in de wijken waar de leerlingen wonen.
- Het lessenprogramma van de Vreedzame School legt de nadruk op het onderwerp sociaal burgerschap. Een specifieke koppeling met mensen- en kinderrechten moet nog worden gemaakt.

Conclusie

Op het gebied van mensenrechteneducatie lijkt de gemeente Utrecht het op het eerste gezicht redelijk goed te doen. Zo'n 70% van de Utrechtse scholen werkt met de Vreedzame School.¹⁰³ Het curriculum is gericht op begrip, verdraagzaamheid, vriendschap en veiligheid op school. Een probleem met de invulling van het burgerschapsonderwijs is dat de nadruk ligt op sociaal burgerschap en minder op mensen- en kinderrechten. De koppeling met deze rechten moet nog gelegd worden.

⁹⁹ Zie Bartels, R. & Brandt, T. van den & Oomen, B. 'Ondanks (verdrags)verplichtingen geen mensenrechteneducatie in Nederland?', *Nederlands Juristenblad (NJB)*, 2008, 83-43, pp. 2697-2698.

¹⁰⁰ Zie het Council of Europe Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education, Recommendation CM/Rec(2010)7 van 11 mei 2010. Zie voor meer informatie <www.coe.int/t/dg4/education/edc/Default_en.asp> (bezoekt op 8 december).

¹⁰¹ European Union Agency for Fundamental Rights, *Human Rights Education Mapping*, Report by the Change Institute, 16th March 2010, pagina 6. Daarnaast heeft de FRA materiaal voor kinderen en volwassenen over mensenrechten, een handboek dat mensenrechteneducatie verbindt met educatie over de Holocaust en een studie naar welke rol historische plaatsen hier een rol in kunnen spelen (zie voor meer informatie <www.fra.europa.eu>).

¹⁰² Dit geldt voor de leden van het Platform Mensenrechteneducatie, waaronder Amnesty International, de Anne Frank Stichting, het Centrum voor Mondiaal Onderwijs, de Liga voor de Rechten van de Mens, het NJCM, de NVVN, het Nederlandse Rode Kruis en Unicef. Zie <www.mensenrechteneducatie.nl>; Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie, Derde Rapport over Nederland (3), Straatsburg, 12 februari 2008, aanbeveling 41; Speech van Mensenrechtencommissaris Hammarberg, Forum on "Civic Partnerships for Citizenship and Human Rights Education", Straatsburg, 9-10 Oktober.

¹⁰³ Ricus Dullaert, 'Wordt een kind vreedzaam van een 'vreedzame school'', in: *Trouw* (16 november 2010) p. 22.

Gezondheidszorg - Ouderenbeleid

Inleiding

De gemeente Utrecht kijkt wat betreft de gezondheid van haar burgers niet zozeer naar leeftijdsgroepen, maar eerder naar de mate waarin personen zelfredzaam of juist kwetsbaar zijn. In Utrecht kunnen 20% van de burgers worden aangemerkt als kwetsbaar en 5% van de inwoners als zeer kwetsbaar.¹⁰⁴ Specifiek op de oudere burgers gericht, kan worden gezegd dat er relatief veel Utrechtse ouderen tot de (zeer) kwetsbare groep behoren. De gemeente Utrecht heeft daarom op verschillende manieren aandacht voor de gezondheid van ouderen. Het Utrechtse ouderenbeleid zal in deze monografie als casus dienen om te bekijken op welke manier de gemeentelijke gezondheidszorg bijdraagt aan de bescherming van de mensenrechten.¹⁰⁵

Gemeentelijk ouderenbeleid

Het ouderenbeleid van de gemeente Utrecht is inclusief beleid: er bestaat geen specifiek ouderenbeleid, maar in de plaats daarvan wordt het onderwerp ouderen in alle beleid en uitvoering van de gemeente opgenomen. Een voorbeeld hiervan is de aparte paragraaf ouderenbeleid in de concept-Speerpuntennotitie Diversiteitsbeleid 2011-2014.¹⁰⁶ Het uitgangspunt van de gemeente Utrecht is dat ouderen meedoen, participeren in de samenleving en zo lang mogelijk zelfredzaam zijn. De gemeente gaat in haar ouderenbeleid uit van de eigen kracht en potentie van de ouderen. Het ouderenbeleid is er eveneens op gericht om ouderen te voorzien in informatie en om problemen bij ouderen vroegtijdig te signaleren en hulp te verlenen. Bij het ontwikkelen van beleid worden ouderen en instellingen voor ouderen betrokken, zoals de Adviescommissie voor het Ouderenbeleid en de samenwerkende ouderenbonden (Cosbo).

Concept-Speerpuntennotitie Diversiteitsbeleid (2011-2014)

De Speerpuntennotitie Diversiteitsbeleid 2011-2014 is een vervolg op het uitvoeringsprogramma Diversiteit en integratie 2007-2010. Het doel van deze speerpuntennotitie is de bevordering van de participatie van de inwoners van Utrecht en het tegengaan van uitsluiting en intolerantie. Specifiek gericht op de ouderen streeft de gemeente ernaar dat deze doelgroep in een veilige en toegankelijke omgeving kan wonen met een directe mogelijkheid tot zorg wanneer dit nodig is. Kwetsbare ouderen hebben grofweg te maken met twee problemen: ze zijn eenzaam (15%)¹⁰⁷ en de zorg is nog niet goed aangesloten op de diverse samenstelling van de samenleving. Via de Actiepuntennotitie Ouderen neemt de gemeente Utrecht maatregelen om deze twee problemen te bestrijden.



Foto gemaakt door Bert Spiertz

Uitvoerende organisaties, migrantenorganisaties en particuliere initiatieven nemen een belangrijke plaats in binnen het Utrechtse ouderenbeleid. Zij organiseren verschillende activiteiten voor de (sociaal kwetsbare) ouderen. De wijkwelzijnsorganisaties hebben speciale ouderenadviseurs die ouderen informatie, advies en cliëntondersteuning bieden. Op stedelijk niveau biedt stichting Stade andere informele zorg: van bemiddeling in nieuwe vriendschappen tussen ouderen tot de samenstelling van een Plusgids waarin ouderen worden geïnformeerd over voor hen interessante activiteiten en voorzieningen in Utrecht.

Actiepuntennotitie Ouderen

De Actiepuntennotitie Ouderen is een bijlage van het Plan van aanpak Diversiteit 2010-2014. De notitie kent vier aandachtsgebieden. In de eerste plaats beoogt de gemeente gebruik te maken van de kennis en ervaring van ouderen door middel van het uitbouwen van bestaande ouderennetwerken en van het vrijwilligerswerk. Ten tweede probeert de gemeente de eenzaamheid te bestrijden door middel van het Plan van aanpak Sociaal isolement. In de derde plaats streeft de gemeente ernaar de kwaliteit van de

¹⁰⁴ Interview met Marianne van der Horst (gehouden op 17 november 2010).

¹⁰⁵ Voor deze monografie zijn de volgende bronnen gebruikt: Concept-Speerpuntennotitie Diversiteitsbeleid 2011-2014 (2010), Actiepuntennotitie Ouderen (2009), Ouderen in Utrecht, actief en veelzijdig (gemeentelijke adviescommissie voor het ouderenbeleid), Volksgezondheidsmonitor Utrecht 2010 (2010), interview met Marianne van der Horst (gehouden op 17 november 2010) en Machteld Hoekzema (gehouden op 20 december 2010), Nieuwsberichten op www.utrecht.nl en op het intranet over het ouderenbeleid en de ouderenzorg.

¹⁰⁶ Deze notitie zal in het eerste kwartaal van 2011 aan het college worden voorgelegd. De gemeente Utrecht hanteert 65 jaar en ouder als grens om de groep ouderen mee aan te wijzen (concept-Plan van aanpak Diversiteit 2010-2014 (speerpunten)).

¹⁰⁷ Gemeente Utrecht, Actiepuntennotitie Ouderen (2009).

dienstverlening te verbeteren, onder andere via een groter aantal WMO-loketten per wijk. Tot slot heeft de gemeente aandacht voor toegankelijke en veilige huisvesting voor ouderen met een directe mogelijkheid tot zorg.

Het huidige Utrechtse college van B&W heeft een extra focus binnen de Speerpuntennotitie Diversiteitsbeleid aangebracht. Het college stimuleert de uitbouw van cultuursensitieve zorg. De Utrechtse zorginstellingen zijn nog te weinig gericht op culturele verschillen tussen ouderen. De eerste generatie allochtonen wordt nu oud en de gemeente en haar zorginstellingen zien steeds vaker de urgentie om ook voor deze personen passende maaltijden en dagprogramma's te organiseren. Maar het vereist budget en een omslag van de zorginstellingen zelf om de cultuursensitieve zorg te verlenen. Ook van de gemeente en de Utrechtse samenleving vraagt dit een andere manier van denken en aanpak. Er lopen verschillende pilots om de vraag van allochtone ouderen beter in beeld te krijgen en het aanbod daar op af te stemmen.

Ouderengezondheidszorg

De GG&GD van de gemeente Utrecht besteedt aandacht aan de gezondheidsbevordering van de Utrechters. De GG&GD moet immers bijdragen aan een gezonde, actieve en sociale stad. Burgers moeten zich gezond voelen, zijn en blijven. Maar de GG&GD wil niet alleen zorgen, ze wil ook vragen aan de Utrechters. De GG&GD gaat daarom uit van de begrippen zorgen, gezondheidswinst, zelfredzaamheid en participatie. De GG&GD heeft de wettelijke taak om te bekijken hoe het gaat met de gezondheid van de Utrechtse burgers. Hiertoe maakt de dienst 4-jaarlijks een Volksgezondheidsmonitor.

Uit de Volksgezondheidsmonitor 2010 blijkt dat relatief veel ouderen zijn in te delen in de groep van kwetsbare burgers. Hoewel ouderen niet als aparte doelgroep worden gezien, is er vanuit de GG&GD op verschillende manieren aandacht voor ouderen en de ouderengezondheidszorg. Vooral op wijkniveau zijn er projecten uitgezet om de problemen van ouderen te verzachten of te bestrijden en hun gezondheid te bevorderen.¹⁰⁸ Wat betreft de toegankelijkheid en bereikbaarheid van zorg en ondersteuning, zet de GG&GD in op mantelzorg en op de aanpak Gezonde Wijk.¹⁰⁹

Voorbeeld mensenrechten

Wanneer het ouderenbeleid gekoppeld wordt aan het onderwerp mensenrechten, dan kan worden geconstateerd dat het voor de gemeente Utrecht lastig is om te achterhalen welke ouderen eenzaam zijn. Daarnaast is het een vraag voor de gemeente hoe ze oudere migranten kan bereiken. Juist deze personen zijn niet gewend om naar zorginstellingen te gaan of om hulp aan te nemen van de gemeente. De gemeente doet geen extra investeringen in de beschikbaarheid van folders in verschillende talen,¹¹⁰ dus de oudere migranten moeten op een andere manier bereikt worden. Door middel van het creëren van cultuurintensieve zorg en meer in het algemeen via de WMO-loketten, netwerken in de wijk en de huisarts wordt geprobeerd de oudere migrant en de eenzame ouderen in beeld te krijgen. Dit is noodzakelijk omdat elke (eenzame) oudere Utrechter recht heeft op dezelfde zorg en gemeentelijke voorzieningen.

Resultaat

De cultuursensitieve zorg krijgt steeds meer aandacht van de gemeente Utrecht. Ook de nieuwe concept-Speerpuntennotitie Diversiteitsbeleid 2011-2014 richt zich op dit onderwerp. De tijd zal uitwijzen of de extra aandacht leidt tot een grotere toegankelijkheid van zorg voor oudere migranten. Van de Utrechtse volwassenen en ouderen in het algemeen, gaf in 2010 zo'n 11% aan hun gezondheid als matig te ervaren en 3% als slecht.¹¹¹ Dit is een gemiddeld cijfer; voor mensen met een lage opleiding en naar mate men ouder wordt nemen de problemen op meerdere leefgebieden toe, waaronder gezondheid en zelfredzaamheid. Het percentage is gedaald ten opzichte van 2006, maar moet de komende tijd nog meer omlaag.

Good practice

- Utrecht heeft in alle wijken speciale ouderenadviseurs voor informatie, advies en cliëntondersteuning.
- De projecten van Stade die een duidelijke signaleringsfunctie hebben.
- Pilots op het gebied van zorg voor oudere migranten.

Aandachtspunten

- Soms is het voor de gemeente lastig om alle eenzame ouderen en hulpbehoevende oudere migranten te bereiken. Naast eigen inzet, gaat de gemeente ook uit van het signaal dat de mensen zelf moeten afgeven als het niet gaat. Deze zelfstandige signalering gebeurt in de realiteit echter nog te weinig.

¹⁰⁸ Voorbeelden zijn het project Grosso in Ondiep en Transwijk, project Levenslust in Zuilen en de Beweegtuin in Overvecht.

¹⁰⁹ Binnen deze aanpak dienen huisartsen, apothekers en de thuiszorg (1^e lijnszorg) meer samen te werken met elkaar en met welzijnsorganisaties (0^e lijnszorg).

¹¹⁰ Dit blijkt uit het interviewgesprek met Machteld Hoekzema (gehouden op 17 november 2010). De gemeente Utrecht gaat uit van de eigen kracht van mensen of van het signaal dat mensen zelf afgeven wanneer het niet lukt. Bovendien heeft de gemeente hiervoor geen budget.

¹¹¹ Gemeente Utrecht, Volksgezondheidsmonitor Utrecht 2010 (2010) p. 9.

Verdragen en gezondheidszorg

Artikel 25, Universele verklaring voor de rechten van de mens

1. Een ieder heeft recht op een levensstandaard, die hoog genoeg is voor de gezondheid en het welzijn van zichzelf en zijn gezin, waaronder inbegrepen voeding, kleding, huisvesting en geneeskundige verzorging en de noodzakelijke sociale diensten, alsmede het recht op voorziening in geval van werkloosheid, ziekte, invaliditeit, overlijden van de echtgenoot, ouderdom of een ander gemis aan bestaansmiddelen, ontstaan ten gevolge van omstandigheden onafhankelijk van zijn wil.

2. Moeder en kind hebben recht op bijzondere zorg en bijstand. Alle kinderen, al dan niet wettig, zullen dezelfde sociale bescherming genieten.

Artikel 12, Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten

1. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen het recht van een ieder op een zo goed mogelijke lichamelijke en geestelijke gezondheid.

2. De door de Staten die partij zijn bij dit Verdrag te nemen maatregelen ter volledige verwezenlijking van dit recht omvatten onder meer die welke nodig zijn om te komen tot:

- (a) Vermindering van het aantal doodgeborenen en van de kindersterfte, alsmede een gezonde ontwikkeling van het kind;
- (b) Verbetering van alle aspecten betreffende de hygiëne van het gewone milieu van de mens en van het arbeidsmilieu;
- (c) Voorkoming, behandeling en bestrijding van epidemische én endemische ziekten, alsmede van beroepsziekten en andere ziekten;
- (d) Het scheppen van omstandigheden die een ieder in geval van ziekte geneeskundige bijstand en verzorging waarborgen.

Artikel 11, Europees Sociaal Handvest

Een ieder heeft het recht om gebruik te maken van alle voorzieningen welke hem in staat stellen in een zo goed mogelijke gezondheid te verkeren.

Artikel 35, Handvest van de grondrechten van de EU

Eenieder heeft recht op toegang tot preventieve gezondheidszorg en op medische verzorging onder de door de nationale wetgevingen en praktijken gestelde voorwaarden. Bij de bepaling en de uitvoering van het beleid en het optreden van de Unie wordt een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid verzekerd.

Toelichting

Het recht op een zo goed mogelijke lichamelijke en geestelijke gezondheid verzekert dat een ieder gelijke toegang tot gezondheidszorg en gerelateerde diensten heeft voor zover de capaciteit van een land dat toelaat. In Algemeen Commentaar 14 van het VN-Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten staat dat een ieder het recht heeft om te beschikken over zijn of haar eigen gezondheid en lichaam (inclusief seksuele en voortplantingsvrijheid¹¹²).¹¹³ Een ieder heeft recht op gelijke kansen om toegang te krijgen tot de hoogst mogelijke standaard van zorg. Ook moet een ieder toegang hebben tot zorg in de nabije omgeving. Daarnaast spelen andere aspecten die de gezondheid beïnvloeden ook een belangrijke rol zoals adequate sanitaire voorzieningen, veilige voeding en gezonde milieu condities. Met betrekking tot ouderen raadt het Comité een integrale benadering aan die preventie, zorg en rehabilitatie in de behandeling combineert.¹¹⁴ Naast bovengenoemde algemene bepalingen zijn er ook bepalingen die specifiek de gezondheidsrechten van vrouwen¹¹⁵, kinderen¹¹⁶, gehandicapten¹¹⁷ en mensen van een bepaald ras¹¹⁸ beschermt.

¹¹² Artikel 14(2,b), Artikel 11(1,f) en Artikel 12 van het VN Vrouwenverdrag en Artikel 24 van het VN Kinderrechtenverdrag noemen specifiek dienstverlening op het gebied van geboorteregeling, bescherming van de voortplantingsfunctie en zorg tijdens de zwangerschap.

¹¹³ Zie voor meer informatie over de toepassing van het recht op een zo goed mogelijke lichamelijke en geestelijke gezondheid *General Comment 14 ; Het Recht op een zo goed mogelijke gezondheid*, 11 mei 2000 van het Comité voor Economisch, Sociaal en Culturele Rechten.

¹¹⁴ Zie ook *General Comment 6; De economische, sociale en culturele rechten van oudere personen*, 8 december 1995 van het Comité voor Economisch, Sociaal en Culturele Rechten.

¹¹⁵ Artikel 11(f), Artikel 12 en Artikel 14 (2,b) van het VN-Vrouwenrechtenverdrag.

¹¹⁶ Artikel 24 van het Kinderrechtenverdrag.

¹¹⁷ Artikel 25 van het VN-Gehandicaptenverdrag.

¹¹⁸ Artikel 5 (e, iv) van VN-Rassendiscriminatieverdrag.

De balans

In de verdragen wordt aangegeven dat iedereen recht heeft op een behoorlijke levensstandaard. Staten moeten ervoor zorgen dat oudere burgers toegang hebben tot (sociale) voorzieningen. Thema's als preventie, zorg en rehabilitatie dienen hierbij in het oog te worden genomen.

Op basis van de verdragsteksten en de beschrijving van het ouderenbeleid van de gemeente Utrecht kan het volgende worden geconstateerd:

- De gemeente Utrecht probeert een behoorlijke levensstandaard bij haar oudere burgers te bereiken en in stand te houden door participatie en zelfredzaamheid van ouderen te stimuleren. Hiertoe heeft de gemeente verschillende maatregelen genomen en projecten opgezet.
- De preventieve maatregelen van de gemeente blijken uit de acties die worden ondernomen om ouderen te laten blijven participeren en uit de signaleringsfunctie van adviserende en uitvoerende organisaties op het terrein van ouderen. Bovendien zet de gemeente in op gezondheidsbevordering en de toegankelijkheid en bereikbaarheid van zorg.¹¹⁹
- Over de toegankelijkheid van zorg kan worden gezegd dat elke (oudere) burger binnen de gemeente Utrecht een gelijk recht heeft op gezondheidszorg. Een probleem met betrekking tot dit gelijke recht is dat de gemeente niet iedere oudere burger die hulp nodig heeft weet te bereiken.
- Hoewel iedere Utrechter een gelijk recht heeft op gezondheidszorg, kan de zorg nog op elk individu en diens culturele achtergrond worden afgestemd. De extra aandacht die de gemeente naar cultuursensitieve zorg en sociaal isolement laat uitgaan moet hierin verandering brengen.

Conclusie

Over het algemeen kan geconstateerd worden dat het ouderenbeleid van de gemeente Utrecht voldoet aan de belangrijkste verdragsverplichtingen. De gemeente heeft oog voor het welzijn en de levensstandaard van haar ouderen en zet vooral in op de preventieve kant van de gezondheidszorg. De grotere aandacht die de gemeente wil geven aan sociaal isolement, groepen die vanwege veranderingen binnen de AWBZ zorg mis dreigen te lopen en cultuursensitieve zorg moet bewerkstelligen dat Utrechtse ouderen niet alleen een gelijke toegang tot zorg hebben maar ook zorg krijgen die op individuele behoeftes en culturele achtergronden is afgestemd.

¹¹⁹ Op het thema rehabilitatie is in dit onderzoek niet ingegaan.

Geraadpleegde bronnen

Documenten en literatuur

- Aim for Human Rights, *Factsheet 6: Human Rights Standards for Preventing and Combating Trafficking and the Protection of the Rights of Trafficked Persons*.
- Aim for human rights (the Netherlands), La Strada Czech Republic and La Strada International and SCOT-PEP (UK), *The Right Guide. A Tool to Assess the Human Rights Impact of Anti-Trafficking Laws and Policies*, The Netherlands: 2010.
- Amnesty International, *Aanpak van Discriminatie door Nederlandse Gemeenten: 443 kansen voor verbetering*, Amsterdam, april 2007, beschikbaar op <www.amnesty.nl> (bezocht op 3 augustus 2010).
- ANP, 'Van Bijsterveldt positief over gay-alert', *NRC Handelsblad* (17 november 2010).
- Bartels, R. & Brandt, T. van den & Oomen, B. 'Ondanks (verdrags)verplichtingen geen mensenrechteneducatie in Nederland?', *Nederlands Juristenblad (NJB)*, 2008, 83-43, pp. 2697-2698.
- Boer, Margreet de, *VN-Vrouwenverdrag. Een Praktische Gids voor Belangenorganisaties*, Clara Wichmann Instituut, Amsterdam, 2003.
- Bresser, Berthy, *Projectplan Utrecht Fairtrade Gemeente* (z.p. 2009).
- Brief aan Tweede Kamervoorzitter over uitvoering motie Spekman (2009).
- Comité voor de rechten van het kind, Concluding observations: Netherlands, CRC/C/NLD/CO/3, 27 maart 2009.
- Comité voor de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen, *Concluding comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women. The Netherlands*, 2007.
- Comité voor de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen, *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women. The Netherlands*, 2010.
- Comité voor de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen, *General Comment 12; Violence against women*, 1989
- Comité voor de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen, *General Comment 19; Violence against women*, 1992.
- Comité voor economische, sociale en culturele rechten, *General Comment 3; The nature of states Parties Obligations*, 14 December 1990.
- Comité voor economische, sociale en culturele rechten, *General Comment 4; The right to adequate housing*, 13 december 1991.
- Comité voor economische, sociale en culturele rechten, *General Comment 5; Persons with disabilities*, 9 december 1994.
- Comité voor economische, sociale en culturele rechten, *General Comment 6; The economic, social and cultural rights of older persons*, 8 december 1995.
- Comité voor economische, sociale en culturele rechten, *General Comment 7; The right to adequate housing: forced evictions*, 20 mei 1997.
- Comité voor economische, sociale en culturele rechten, *General Comment 12 ; The right to adequate food*, 12 mei 1999.
- Comité voor economische, sociale en culturele rechten, *General Comment 13; The right to education*, 8 december 1999.
- Comité voor economische, sociale en culturele rechten, *General Comment 14; The right to the highest attainable health standard*, van 11 mei 2000.
- Comité voor economische, sociale en culturele rechten, *General Comment 19; The right to social security (art. 19)*, 23 november 2007.
- Commissioner for human rights Mr Thomas Hammerberg, Report on his visit to the Netherlands, Straatsburg, 11 maart 2009.
- Coomaraswamy, Radhika, Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 1995/85, E/CN.4/1996/53, 5 February 1996
- Dullaert, Ricus, Wordt een kind vreedzaam van een 'vreedzame school?', in: *Trouw* (16 november 2010) p. 22-23.
- Gemeentelijke adviescommissie voor het ouderenbeleid, *Ouderen in Utrecht, actief en veelzijdig* (Utrecht 2009).
- Gemeente Amsterdam, Gemeente Rotterdam, Gemeente Den Haag, Gemeente Utrecht, *Koplopersovereenkomst lesbisch- en homo-emancipatiebeleid* (Utrecht 2008).
- Gemeente Utrecht, Afdeling Openbare Orde en Veiligheid, *Factsheet cameratoezicht openbare orde in Utrecht* (Utrecht 2010).

- Gemeente Utrecht, Annie Brouwer, *Eurocities Awards entry form. Perspective for asylumseekers unaccompanied minors age 16-26* (Utrecht 2007).
- Gemeente Utrecht, Bestuurs- en Concerndienst, Bestuurs- en Concernzaken, Afdeling Openbare Orde en Veiligheid, *Voorstel aan de raad: Aanpassing vergunningenstelsel raamprostitutie in de APV* (Utrecht 2010).
- Gemeente Utrecht, Bestuurs- en Concerndienst, GG&GD Utrecht, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, *Evaluatie Utrechts prostitutiebeleid* (Utrecht [Bestuursinformatie] 2009).
- Gemeente Utrecht, Burgemeester en wethouders van Utrecht, *Onderzoek naar camerabeleid in de Binnenstad* (Utrecht 2009).
- Gemeente Utrecht, De burgemeester van Utrecht, *Besluit aanwijzing gebieden cameratoezicht* (Utrecht 2009).
- Gemeente Utrecht, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Afdeling Ontwikkeling, *Concept Speerpuntennotitie Diversiteitsbeleid 2011-2014* (Utrecht 2010).
- Gemeente Utrecht, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Afdeling Ontwikkeling, *Evaluatie Wet tijdelijk huisverbod* (Utrecht [Bestuursinformatie] 2010).
- Gemeente Utrecht, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Afdeling Ontwikkeling, *Monitor Huiselijk Geweld* (Utrecht [Bestuursinformatie] 2010).
- Gemeente Utrecht, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Actief op weg naar Werk* (Utrecht 2007).
- Gemeente Utrecht, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Beleid en Juridische Zaken, *Meedoen Extra in Utrecht 2007-2010* (Utrecht 2007).
- Gemeente Utrecht, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *WWB Wet Werk en Bijstand* (Utrecht 2008).
- Gemeente Utrecht, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Afdeling Welzijnszaken, *Actieplan Gewoon homo zijn in Utrecht* (Utrecht 2008).
- Gemeente Utrecht, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Afdeling Welzijnszaken, *Actiepuntennotitie Ouderen* (Utrecht 2009).
- Gemeente Utrecht, *Evaluatie Opvang en integratie van asielzoekers en vluchtelingen in gemeente Utrecht* (Utrecht 2010).
- Gemeente Utrecht, Geke van der Wal en Anja van Kooten, Afdeling Welzijn, *Convenant Samenwerkingspartners Huiselijk Geweld* (Utrecht 2006).
- Gemeente Utrecht, Geneeskundige en Gezondheidsdienst, *Volksgezondheidsmonitor Utrecht 2010* (Utrecht 2010).
- Gemeente Utrecht, Joke Roelofs en Annet van den Akker, GG&GD Utrecht, *Convenant van de gemeente Utrecht, Niemand hoort op straat!* (Utrecht 2005).
- Gemeente Utrecht, Utrechts uitstapprogramma prostituees boekt succes (23 februari 2010), <http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=12564&persberichtID=330164&type=pers> (geraadpleegd op 4 mei 2011).
- Eduniek, *Folder De Vreedzame School* (z.p. en z.j.).
- Eduniek e.a., *Module Vreedzame School groep 7* (z.p. en z.j.).
- Ertürk, Yakin, *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences. Mission to Netherlands*, UN General Assembly/Human Rights Council, A/HRC/4/34/Add.4, 7 februari 2007.
- European Union Agency for Fundamental Rights, *Human Rights Education Mapping*, Report by the Change Institute, 16 maart 2010.
- Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie, *Derde Rapport over Nederland* (3), Straatsburg, 12 februari 2008, aanbeveling 41.
- European Parliament, *Resolution on the need to establish a European Union wide campaign for zero tolerance of violence against women*, 1997/10/06.
- Fairtrade Gemeenten Nederland, *Fairtsterk uw gemeente! Handleiding en achtergronden campagne 'Fairtrade Gemeente'* (z.p. 2009).
- Hammarberg, Speech van de Mensenrechtencommissaris, Forum on "Civic Partnerships for Citizenship and Human Rights Education", Straatsburg, 9-10 Oktober.
- Heijer, Maarten den, 'Whose Rights and Which Rights? The Continuing Story of Non-Refoulement under the European Convention on Human Rights' in *European Journal of Migration Law* (vol. 10, 2008, pp. 277-314).
- Het Rijk, Gemeente Amsterdam, Gemeente Rotterdam, Gemeente Den Haag, Gemeente Utrecht, *Plan van aanpak Maatschappelijke Opvang* (z.p. 2006).
- Holtmaat, Rikki. Naar ander recht en beleid. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2004, Den Haag.
- INTRAVAL Bureau voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek en advies, *Evaluatie Cameratoezicht Utrecht* (z.p. 2008).
- Jong, Hella de, *Perspectief voor ex-amv's. Kaders en uitgangspunten voor het experiment perspectief ex-amv's* (z.p. 2009).

- Mensenrechtencomité van de VN, General Comment 16, 23 maart 1988.
- Michael O'Flaherty en John Fisher, 'Sexual orientation, gender identity and international human rights law: contextualising the Yogyakarta principles', *Human Rights Law Review* 8:2 (2008) 207-248, aldaar 8-14.
- Ministerie van Justitie, *Privé geweld – publieke zaak. Een nota over de gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld* (2002).
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Gewoon homo zijn. Lesbisch- en homo-emancipatiebeleid 2008-2011* (2007).
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *Mensenhandel - Zevende rapportage Nationaal Rapporteur* (Den Haag 2009).
- Nederlands juristencomité voor de mensenrechten, *Joint Parallel Report to the Combined Fourth and Fifth Periodic Report of the Netherlands on the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Leiden, 28 oktober 2009, beschikbaar op <www.njcm.nl/site> (bezoekt op 9 augustus 2010).
- Onbekend, *Het leven gaat door. Samenvatting van een onderzoek naar de effecten van het illegalenbeleid op het leven van uitgeprocedeerde asielzoekers in Utrecht*, Stichting LOS/Mieke Kox (z.p. 2008).
- Onbekend, *Jaarplan 2010. Utrecht, Fairtrade Gemeente* (z.p. 2010).
- Onbekend, *Van begin tot eind van de straat. Uitvoeringsnotitie over legaal verblijvende en uitgeprocedeerde asielzoekers in de gemeente Utrecht* (z.p. 2002).
- Pauw, L.M.J., *Evaluatie van de Vreedzame School* (z.p. 2009).
- Römkes, R., 'Omstreden Gelijkheid. Over de Constructie van (On)Gelijkheid van Vrouwen en Mannen in Partnergeweld' in *Justitiële Verkenningen*, jrg. 36, nr. 8, 2010 Huiselijk Geweld.
- Raad van de Europese Unie, *Betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie*, Richtlijn 2004/81/EG, 29 april 2004.
- Raad van de Europese Unie, *Framework Decision on combating trafficking in human beings*, 2002/629/JHA, 19 juli 2002.
- Raad van de Europese Unie, *Framework Decision on the standing of victims in criminal proceedings*, 2001/220/JHA, 15 maart 2001.
- Raad van Europa, *Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education*, Recommendation CM/Rec(2010)7, 11 mei 2010.
- Sent, Chris, *Rantsev, Een mensenrechtelijke benadering van mensenhandel*, 15 December 2010, beschikbaar op <www.humantrafficking.info> (bezoekt op 1 juni 2011).
- Stafleu, Hester, Ellie Tap en Margriet de Kruif, *Fair Trade Original Special 11* (Amersfoort z.j.).
- United Nations, UNESCO en OHCHR, "Plan of Action: World Programme for Human Rights Education", New York, Geneva: UNESCO, 2006 (UN GA A/59/43).
- Witteveen, J., 'Hirsch Ballin wil huidig asielbeleid laten zoals het is', Volkskrant, 17 juli 2010. Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Opvang ex-asielzoekers.

Interviews Gemeente Utrecht

Bestuurs- en Concerndienst

Anneke van der Kluit (Bestuurlijke, Internationale en Subsidiezaken)

Jennifer Hofland (Openbare Orde & Veiligheid)

Wout van Leeuwen (Openbare Orde & Veiligheid)

Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling

Abdilaziz Musa Yusef (Team Samenleving)

Corine Bont-Tiebosch (Team Onderwijs)

Fadua Azrar (Team Zorg en Veiligheid)

Jan Braat (Team Zorg en Veiligheid)

Janny Udo (Beleidsjuridische Zaken)

Machteld Hoekzema (Team Samenleving)

Niene Oepkes (Team Zorg en Veiligheid)

Nienke Horst (Beleidsjuridische Zaken)

Kees van den Berg (Team Samenleving)

CG&GD

Marianne van der Horst (Gezondheidsbevordering en epidemiologie)

Stadswerken

Ati van Linschoten (Gebied West/Binnenstad)

Colofon

Uitgave

Gemeente Utrecht,
Bestuurs- en Concerndienst
Afdeling Bestuurlijke, Internationale en
Subsidiezaken

Teksten

Afdeling Bestuurlijke, Internationale en
Subsidiezaken in samenwerking met de
geïnterviewde personen

Fotografie

Willem Mes, Utrecht
Sietse Brouwer, Utrecht
Hans Sakkers, Utrecht
Bert Spiertz, Utrecht

Datum

Juni 2011

Meer informatie

Redactieadres Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon 030-286 1628
E-Mail bis@utrecht.nl
www.utrecht.nl